



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KBF.410.1.9.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych, opracowanie projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2023 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	Andrzej Domański, Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą kierownikami jednostki byli również: Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r. Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada do 13 grudnia 2023 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/22/2024 z 4 stycznia 2024 r.2. Tomasz Kiercz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/27/2024 z 4 stycznia 2024 r.3. Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/26/2024 z 4 stycznia 2024 r.4. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/25/2024 z 4 stycznia 2024 r.5. Marcin Tomalak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/24/2024 z 4 stycznia 2024 r.6. Agnieszka Wiszniewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/23/2024 z 4 stycznia 2024 r. <p>(akta kontroli: tom I str. 1-6)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania przez Ministra Finansów w 2023 r. zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej także: uofp) oraz oceny wykonania budżetu państwa w częściach 81 – <i>Rezerwa ogólna</i> i 83 – <i>Rezerwy celowe</i>. W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– przyjęta prognoza makroekonomiczna stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2023;– obliczenie planowanej kwoty wydatków określonej w art. 112aa ust. 1 uofp (dalej: kwoty wydatków SRW) oraz limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp (dalej: limitu wydatków SRW) na potrzeby nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023;– zmiany wprowadzone w planie dochodów i wydatków budżetu państwa w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023;– opracowanie i aktualizowanie harmonogramu realizacji budżetu państwa;– wydawanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań realizowanych w ramach środków z rezerw celowych;
--------------	---

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

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

- wydawanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków i tworzeniu nowych rezerw celowych;
- rozpatrywanie wniosków dysponentów części budżetowych o przyznanie środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa;
- działania mające na celu zapewnienie przejrzystości finansów publicznych;
- wykorzystanie przeglądów wydatków w procesie budżetowym oraz działania na rzecz wykonania przyjętych przez Radę Ministrów *Założeń reformy systemu budżetowego*,
- publikacja danych o wykonaniu budżetu państwa za poszczególne miesiące 2023 r.

Zakres kontroli

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

- analizy porównawczej prognoz makroekonomicznych Ministerstwa Finansów z prognozami innych ośrodków progностycznych oraz z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS)³;
- badania prawidłowości obliczenia kwoty i limitu wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 uofp;
- analizy przebiegu opracowania projektu ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2023 i zmian wprowadzonych w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa;
- 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 2024 r.;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty i zobowiązań budżetu państwa;
- 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;
- analizy danych dotyczących terminów publikacji danych o wykonaniu budżetu państwa za poszczególne miesiące 2023 r.

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

³ Według stanu na 28 lutego 2024 r.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ustawa budżetowa, w tym budżet państwa, podobnie jak w latach poprzednich nie pełniła w 2023 r. funkcji podstawowego aktu zarządzania finansami państwa, mimo że w myśl art. 109 ust. 1 uofp powinna ona stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa.

NIK negatywnie ocenia sytuację, w której znaczna część wydatków publicznych realizowana była poza budżetem państwa. Odbywało się to przy pomocy 20 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) na podstawie ustaw i określanych przez BGK jako fundusze przepływowe⁵. Wydatki tych funduszy odpowiadały 20% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2023 r. oraz 3,9% PKB. Wpłaty z budżetu państwa do tych funduszy wyniosły w 2023 r. 22,2 mld zł i stanowiły 17,2% ich wpływów. W 2023 r. odnotowano wzrost łącznych wydatków tych funduszy o 25,1 mld zł, tj. o 23,5% w stosunku do roku poprzedniego. Ponad 45% wszystkich wydatków ww. funduszy stanowiły w 2023 r. wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC-19)⁶. NIK zaznacza, że wbrew pierwotnym założeniom⁷, FPC-19 był narzędziem służącym do finansowania szerokiego zakresu zadań, w tym zadań niezwiązanych z przeciwdziałaniem COVID-19, jak na przykład finansowanie rekompensat służących ochronie odbiorców energii elektrycznej. W ocenie NIK finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy prowadzonych przez BGK naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2023 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, Ministra Finansów, jak i kontrolą społeczną.

Co prawda Minister Finansów zaproponował w 2023 r. zmiany, które obejmowały zwiększenie publicznej dostępności do planów finansowych funduszy i sprawozdań z ich wykonania oraz miały na celu ograniczenie zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, niemniej jednak nie przeszły one pomyślnie procesu legislacyjnego; nie podjęto także nowej inicjatywy legislacyjnej w tym obszarze. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że propozycje te tylko w części zmierzały do ograniczenia gospodarki pozabudżetowej. NIK dostrzega także podjętą w 2024 r. przez Ministra Finansów inicjatywę uzyskania od wszystkich dysponentów i funduszy w BGK zgody na publikację na stronie internetowej BGK planów finansowych, ich zmian oraz sprawozdań z realizacji planów finansowych, z wyjątkiem informacji niejawnych.

Pomimo nowelizacji ustawy budżetowej i obniżenia wielkości prognozowanych dochodów w trakcie roku, zrealizowane dochody (573 957,9 mln zł) były niższe od planowanych o 4,6%. Wydatki (659 586,5 mln zł) stanowiły 95,1% limitu, a deficyt (85 628,6 mln zł) – 93,1% limitu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023⁸.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

⁵ W dalszej części wystąpienia fundusze te są także określane zamiennie jako: fundusze, fundusze prowadzone przez BGK, fundusze obsługiwane przez BGK, fundusze ulokowane w BGK, fundusze funkcjonujące w BGK, fundusze umiejscowione w BGK lub fundusze przepływowe.

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

⁷ Na etapie tworzenia tego funduszu podkreślano, że ma to być fundusz tymczasowy, utworzony w związku z nadzwyczajną sytuacją, jaką była epidemia COVID-19.

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.). Zmiany do ustawy budżetowej wprowadzono ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. 1574).

W zakresie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023 NIK jako nierzetelne ocenia działania związane z utworzeniem rezerwy celowej poz. 72 – *Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie* w wysokości 16 000 mln zł. Zastrzeżenia NIK budzi sposób oszacowania wielkości tej rezerwy i brak właściwego udokumentowania tego procesu. Ponadto, w zakresie stosowania stabilizującej reguły wydatkowej NIK ocenia negatywnie niepodjęcie przez Ministerstwo Finansów prac nad wyeliminowaniem wskazywanych już wcześniej w wystąpieniach pokontrolnych nieprawidłowości, tj. uwzględnianie w dalszym ciągu w obliczeniach limitu wydatków SRW⁹ wartości działania dyskrecjonalnego dotyczącego poboru opłaty mocowej oraz utrzymanie rozwiązania umożliwiającego ominięcie stabilizującej reguły wydatkowej w wyniku przekazywania jednostkom nią nieobjętym środków publicznych w formie skarbowych papierów wartościowych. Łączny skutek finansowy tych dwóch nieprawidłowości wyniósł ponad 26 mld zł.

Na podstawie zbadanych prób NIK ocenia, że Minister Finansów na ogół prawidłowo, tj. zgodnie z prawem, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki, rozpatrywał wnioski dotyczące uruchomienia środków z rezerw celowych, udzielania zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, wyrażenia zgody na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych oraz zwiększenia planów finansowych dysponentów z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i uchwał Rady Ministrów. Jako nierzetelne oceniono działania dotyczące dwóch wniosków o przyznanie środków z rezerw celowych. Nieprawidłowości dotyczyły udzielenia odpowiedzi na wniosek Ministra Infrastruktury dopiero po upływie trzech miesięcy od jego złożenia oraz wydania decyzji na podstawie wadliwego wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w wyniku czego zwiększenia planu wydatków części 42 – Sprawy wewnętrzne o 30 mln zł dokonano w podziałkach klasyfikacji budżetowej, które uniemożliwiały legalne wydatkowanie tych środków zgodnie z wnioskowanym przeznaczeniem.

Minister Finansów, po zgromadzeniu i zweryfikowaniu danych sprawozdawczych, na ogół bez zbędnej zwłoki publikował dane o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne oraz sprawozdania operatywne. NIK negatywnie, jako działanie nierzetelne, ocenia fakt, że szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r. zostały opublikowane dopiero 17 października 2023 r., a więc 47 dni po zakończeniu miesiąca, którego te dane dotyczyły, w wyniku czego pozbawiono obywateli bieżącego dostępu do aktualnych informacji o stanie finansów publicznych w okresie prowadzonej kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu. Z zeznań byłego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wynika, że publikowanie tych danych w praktyce było warunkowane uzyskaniem zgody Centrum Informacyjnego Rządu. Należy przy tym zauważyć, że proces uzyskiwania takiej zgody nie był we właściwy sposób udokumentowany, a konieczność jej uzyskania nie wynikała z żadnych przepisów ogólnie obowiązujących bądź regulaminów wewnętrznych.

Jako działanie nierzetelne NIK uznała przekazanie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków dopiero w styczniu 2024 r., mimo iż w dniu 1 lipca 2023 r. weszły w życie przepisy dotyczące przeglądu wydatków (art. 175a-175h uofp)¹⁰. Do końca marca 2024 r. nie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków ani wytyczne Ministra Finansów w zakresie ich prowadzenia. Zbyt długo trwało przygotowywanie wymienionego projektu rozporządzenia uniemożliwiło jego wejście w życie z początkiem 2024 r., a co za tym idzie – rozpoczęcie dokonywania przeglądu wydatków na nowych zasadach już od początku tego roku.

⁹ Limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp.

¹⁰ Przegląd wydatków wprowadzono do ustawy o finansach publicznych na mocy ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1059, ze zm., dalej: ustawa z dnia 26 maja 2023 r.

Jednocześnie wątpliwości NIK budzi wykorzystywanie poniższych rozwiązań przy opracowaniu i realizacji budżetu państwa w 2023 r.

W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, w sposób nieprzejrzysty finansowano dodatkowe roczne świadczenia dla emerytów i rencistów. W ostatnich latach wypłata tzw. 13. i 14. emerytury przez ZUS i KRUS była finansowana z Funduszu Solidarnościowego, pomimo że fundusz ten nie posiadał stałych źródeł przychodów pozwalających na realizację tak dużych wydatków i w tym celu wspomagany był wpłatami z budżetu państwa oraz pożyczkami z innych państwowych funduszy celowych, a w 2023 r. także pożyczką płynnościową z budżetu państwa w kwocie 8,1 mld zł, która została spłacona do końca roku.

Wątpliwości NIK budzi również utworzenie rezerwy celowej poz. 75 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w wysokości 5026,2 mln zł. Dokonano tego na podstawie przepisu, który umożliwił utworzenie rezerwy w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19¹¹, a w analizowanym przypadku istotne wątpliwości budzi to, czy zadania, na które miały być przeznaczone te środki mieściły się w pojęciu „przeciwdziałania COVID-19”, nawet w szerokim rozumieniu tego pojęcia, określonym w art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.

Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani na jej nowelizację. Ponadto NIK zwraca uwagę, tak jak w ubiegłych latach, na długotrwałość i małą liczbę prowadzonych przeglądów wydatków, a także brak przejrzystego systemu monitoringu rezultatów wdrażanych rekomendacji. W 2023 r. nie zostały rozpoczęte nowe przeglądy wydatków, a raportów z zakończonych w 2023 r. pilotażowych przeglądów wydatków nie opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Zdaniem NIK, zgodnie z wcześniej stosowaną dobrą praktyką, raporty z przeglądów wydatków powinny być publikowane, aby społeczeństwo miało całościowy ogląd przeprowadzonych przeglądów.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli zauważa ryzyka dotyczące dotrzymania terminów określonych w harmonogramie działań zawartym w koncepcji Nowego Systemu Klasyfikacyjnego opracowanej w ramach Reformy Systemu Budżetowego. Zgodnie z tym harmonogramem prace dotyczące systemów informatycznych mogą zostać podjęte najwcześniej w drugiej 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. Tymczasem tworzenie i wdrażanie nowego systemu finansowo-księgowego może trwać dłużej niż trzy lata.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Parametry makroekonomiczne

W Założeniach do projektu ustawy budżetowej na rok 2023, z uwagi na wysoką niepewność, Ministerstwo Finansów utrzymało prognozę makroekonomiczną zawartą

¹¹ W decyzji Ministra Finansów z 28 grudnia 2023 r. jako podstawę prawną utworzenia rezerwy wskazano 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 kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19) oraz art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19. Zgodnie z wymienionym przepisem art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 rezerwa mogła być utworzona w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Z kolei art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 stanowi, że ze środków budżetu państwa mogą być dokonywane wpłaty na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na zadania realizowane przez ten Fundusz. Prezes Rady Ministrów może wydać wiążące polecenie dysponentowi części budżetu państwa lub ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie rezerw celowych, wpłaty środków na ww. Fundusz.

w Programie Konwergencji. Aktualizacja 2022¹². Uwzględniała ona dane i wiedzę o stanie i perspektywach gospodarki państwa na koniec marca 2022 r. Prognozowano wówczas, że tempo wzrostu PKB w 2023 r. obniży się do poziomu 3,2%, co miało wynikać przede wszystkim z restrykcyjnej polityki monetarnej prowadzonej w celu przeciwdziałania inflacji oraz pogorszenia się sytuacji w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki. Po analizie danych napływających z kolejnych miesięcy 2022 r. scenariusz makroekonomiczny został zaktualizowany. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformowała, że aktualizacja scenariusza makroekonomicznego do projektu ustawy budżetowej na 2023 r. odbywała się w warunkach niepewności wynikającej z inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. oraz działań władz Rosji skutkujących wzrostem cen energii elektrycznej. Spowodowało to powstanie negatywnego szoku podaży-popytowego, który wpłynął nie tylko na sytuację na rynkach surowcowych, czego bezpośrednim skutkiem był nieobserwowany od lat wzrost ich cen, ale także na zmianę polityki makroekonomicznej w kraju, zarówno pieniężnej, jak i fiskalnej. Ponadto, skutkiem inwazji Rosji na Ukrainę był także gwałtowny i nieobserwowany dotychczas w takiej skali napływ do Polski uchodźców z Ukrainy. W scenariuszu makroekonomicznym zawartym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2023, powstającym w lipcu i sierpniu 2022 r., prognozowane tempo wzrostu PKB w 2023 r. obniżono do 1,7%, podnosząc jednocześnie szacunek tempa wzrostu w 2022 r. z 3,8 do 4,6%. Głównymi przyczynami obniżenia prognozy tempa wzrostu PKB w 2023 r. było obniżenie prognozy konsumpcji prywatnej, ze względu na wyższą inflację przekładającą się na spadek realnych dochodów gospodarstw domowych oraz utrzymujący się wysoki poziom stóp procentowych. Prognozowane tempo wzrostu PKB na 2023 r. zostało ponownie obniżone na etapie przygotowywania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023, do opracowania której wykorzystany został scenariusz makroekonomiczny zawarty w Programie Konwergencji z kwietnia 2023 r. stanowiący część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026¹³. Prognoza ta zakładała obniżenie tempa wzrostu PKB w 2023 r. do 0,9% przy jednoczesnym podwyższeniu prognozowanego tempa wzrostu PKB do 5,1% w 2022 r. Miało to związek z trwającą wojną w Ukrainie, rosnącymi cenami energii oraz polityką monetarną polegającą na utrzymywaniu stóp procentowych na wysokim poziomie. Główną przyczyną obniżenia prognozy dotyczącej PKB w 2023 r. był zakładany spadek spożycia prywatnego wpływający na pogorszenie perspektywy gospodarczej dla Polski.

Według wstępnego szacunku Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) opublikowanego 31 stycznia 2024 r.¹⁴ PKB w 2023 r. wzrósł realnie o 0,2%, wobec wzrostu o 5,3% w 2022 r. i był niższy o 1,5 punktu procentowego od prognozy zawartej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej i o 0,7 punktu procentowego od prognozy z uzasadnienia do nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wyjaśniła, że było to spowodowane w głównej mierze niższą dynamiką popytu krajowego o 3,8 punktu procentowego niż zakładano w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy (spadek o 4,1% wobec prognozowanego spadku na poziomie 0,3%). Mniejsza rozbieżność pomiędzy prognozą a wykonaniem (0,3 punktu procentowego) dotyczyła dynamiki spożycia prywatnego. Na etapie opracowania założeń do budżetu państwa na rok 2023 prognozowano wzrost spożycia prywatnego o 4%. Na kolejnych etapach przygotowywania ustawy budżetowej obniżano prognozę tej kategorii odpowiednio do 2,2% i ostatecznie do 0,7%, co było związane z pogorszeniem się ogólnej sytuacji

¹² Program Konwergencji. Aktualizacja 2022, kwiecień 2022 r., który stanowi część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2022-2025.

¹³ Uchwała nr 55 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026, M.P. poz. 461; <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>.

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny: Produkt krajowy brutto w 2023 roku – szacunek wstępny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2023-roku-szacunek-wstepny,2,13.html>.

gospodarczej, pesymizmem konsumentów, spadkiem realnych wynagrodzeń oraz utrzymywaniem się restrykcyjnej polityki monetarnej. Według wstępnego szacunku GUS, spożycie w sektorze gospodarstw domowych, które jest kategorią zbliżoną do kategorii spożycia prywatnego¹⁵, spadło o 1%, wobec wzrostu o 5,2% w 2022 r.

Znacząca rozbieżność pomiędzy prognozą a wykonaniem dotyczy nakładów na środki trwałe. Z danych GUS wynika, że wzrost nakładów na środki trwałe w 2023 r. wyniósł 8,4%¹⁶. W założeniach do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 prognozowano wzrost tej kategorii o 4% natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej – o 6,2%. Głównym czynnikiem wspierającym wzrost tej kategorii miały być inwestycje publiczne wynikające ze wzrostu planowanych wydatków na obronność oraz rozpoczęcie realizacji projektów z Krajowego Planu Odbudowy. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej prognozę dotyczącą dynamiki nakładów na środki trwałe obniżono do 1,1%, ze względu na zakładany spadek inwestycji prywatnych na skutek słabej koniunktury gospodarczej, wysokiego kosztu kapitału wynikającego m.in. z utrzymującego się wysokiego poziomu stóp procentowych i niepewności związanej z sytuacją geopolityczną regionu. Nakłady brutto na środki trwałe w 2023 r. wzrosły o 8,4% i były wyższe o 2,2 punktu procentowego w odniesieniu do prognozy zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i o 7,3 punktu procentowego w odniesieniu do prognozy zawartej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformowała, że wzrost inwestycji w 2023 r. pozytywnie zaskoczył ekonomistów, a prognozy wzrostu inwestycji sporządzone do nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r. nie odbiegały znacząco od ówczesnych oczekiwań innych instytucji w tym zakresie. Wskazała, dla przykładu, że analitycy NBP w prognozach opublikowanych w lipcu 2023 r. przewidywali wzrost inwestycji o 2,8%¹⁷, natomiast Komisja Europejska – o 2,0%¹⁸. Nakłady na środki trwałe w 2023 r. wzrosły pomimo występowania niekorzystnych warunków makroekonomicznych. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, było to rezultatem m.in. dobrych wyników finansowych przedsiębiorstw oraz końcowego etapu rozliczania projektów unijnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020¹⁹. Końcowa data kwalifikowalności wydatków, a więc termin, do którego wydatki rozliczane w ramach projektu musiały być poniesione, a środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne odebrane i wprowadzone do odpowiednich ewidencji upływał 31 grudnia 2023 r. Okoliczność ta była uwzględniona w Programie Konwergencji zawartym w WFPF na lata 2023-2026 stanowiącym podstawę do opracowania scenariusza makroekonomicznego do nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r.

Tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej (dalej również: UE) spadło z 3,4% w 2022 r. do 0,4% w 2023 r., a tempo wzrostu gospodarki Niemiec, największego partnera handlowego Polski zmniejszyło się we wskazanych latach z 1,8% do minus 0,3%. Spośród 27 krajów UE czternaście osiągnęło szybsze tempo wzrostu PKB niż Polska, przy czym najwyższy wskaźnik wzrostu gospodarczego osiągnęły Malta (5,6%),

¹⁵ Spożycie prywatne dzieli się na spożycie w sektorze gospodarstw domowych i spożycie w sektorze instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych. Instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych to odrębne jednostki prawne działające na rzecz gospodarstw domowych, których podstawowe przychody, pomijając uzyskiwane z okazjonalnej sprzedaży, stanowią dobrowolne wpłaty pieniężne lub wkłady w naturze od gospodarstw domowych, dotacje instytucji rządowych i samorządowych oraz dochody z tytułu własności. Przykładem instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych są organizacje społeczne, polityczne, zawodowe, fundacje i stowarzyszenia.

¹⁶ Główny Urząd Statystyczny: Biuletyn Statystyczny Nr 2/2024 opublikowany 25/03/2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-22024,4,147.html>.

¹⁷ Narodowy Bank Polski: Raport o inflacji, 10/07/2023, <https://nbp.pl/raport-o-inflacji-lipiec-2023-r/>.

¹⁸ Komisja Europejska: European Economic Forecast, Institutional Paper 200, May 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2023_en.

¹⁹ Perspektywa finansowa na lata 2014-2020 obejmowała środki w wysokości 82,5 mld euro z przeznaczeniem na inwestycje zwiększające konkurencyjność polskiej gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju oraz podnoszenie sprawności i efektywności administracji. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Fundusze Europejskie 2014-2020, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich>.

Chorwacja (2,8%), Hiszpania (2,5%), Cypr (2,5%), Portugalia (2,3%) i Rumunia (2,1%)²⁰.

Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2023 r. wyniosło 6529 tys. etatów²¹, co oznacza, że wzrost zatrudniania był nieznacznie niższy od prognozowanego w czasie nowelizacji ustawy budżetowej, gdy przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw założono na poziomie 6552 tys. etatów. Niższy od zakładanego wzrost zatrudnienia wynikał z niższego tempa wzrostu liczby etatów we wszystkich sektorach ekonomicznych. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2023 r. wyniosła 5,1% i była niższa od zakładanej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej o 0,4 punktu procentowego. Z kolei wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. wyniosła 7155 zł, co stanowiło wzrost o 1% wobec 7104 zł przyjętego w scenariuszu makroekonomicznym do nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r. Wyższy od prognozowanego wzrost płac w gospodarce narodowej wynikał m.in. z wyższej od przewidywań inflacji, która przełożyła się na wzrost oczekiwanych żądań płacowych.

W 2023 r. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wyniósł 11,4%²² i był niższy od prognozy inflacji przygotowanej dla nowelizacji ustawy budżetowej o 0,6 punktu procentowego. Z kolei w odniesieniu do prognozy inflacji wynoszącej 9,8% zawartej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej rzeczywisty wskaźnik inflacji w 2023 r. był wyższy o 1,6 punktu procentowego. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wyjaśniła, że przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2023 r. niepewność dotycząca prognoz w zakresie inflacji pozostawała wysoka. Analitycy ankietowani przez agencję informacyjną Refinitiv²³ prognozowali wówczas, że inflacja w roku 2023 będzie kształtować się na poziomie od 8,4% do 12,8%. Wyniki tej ankiety były uwzględniane przy prognozowaniu wskaźnika inflacji na 2023 r. Wartości wskaźnika inflacji wykorzystane zarówno do projektu ustawy budżetowej, jak i do jej nowelizacji oraz wartość ostateczna wskaźnika inflacji ogłoszona przez GUS znalazły się w tym przedziale. Utrzymujący się w 2023 r. na średniorocznym poziomie wynoszącym 11,4% wskaźnik inflacji wynikał głównie ze wzrostu cen żywności oraz cen energii.

Średnioroczny wskaźnik inflacji w Unii Europejskiej spadł z 9,2% w 2022 r. do 6,4% w 2023 r., tj. o 2,8 punktu procentowego²⁴. Najwyższy wskaźnik inflacji wśród krajów UE w 2023 r. odnotowały Węgry (17%), Czechy (12%) i Słowacja (11%) oraz Polska (10,9%), która plasuje się na czwartym miejscu wśród krajów UE o najwyższym wskaźniku inflacji. Zgodnie z metodologią krajową²⁵ inflacja w Polsce w 2023 r. wyniosła 11,4%. Z kolei krajami UE o najniższym wskaźniku inflacji w 2023 r. były Belgia (2,3%), Luksemburg (2,9%) oraz Dania i Hiszpania z wynikiem 3,4%.

Na koniec 2023 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) wyniosła 5,75% i była niższa o 100 punktów bazowych od stopy na koniec 2022 r. Rada Polityki Pieniężnej (dalej: RPP) przez większą część 2023 roku utrzymywała

²⁰ EUROSTAT: Real GDP growth rate – volume, last update 21/03/2024; dane opublikowane pod adresem: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>

²¹ Główny Urząd Statystyczny: Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w grudniu 2023 roku: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-zatrudnienie-i-wynagrodzenie-w-sektorze-przedsiębiorstw-w-grudniu-2023-roku,3,145.html>.

²² Główny Urząd Statystyczny: Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2023 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-grudniu-2023-roku,2,146.html>

²³ Ankieta Refinitiv to ankieta przeprowadzana przez agencję informacyjną wśród analityków rynkowych (bankowych) mająca na celu przedstawienie ich przewidywań w zakresie kształtowania się poszczególnych wskaźników makroekonomicznych.

²⁴ EUROSTAT, zharmonizowane wskaźniki cen konsumpcyjnych (HICP), dane wg stanu na dzień 18.03.2024 r. opublikowane pod adresem: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table>, [dostęp: 11.04.2024 r.].

²⁵ Inflacja CPI (Consumer Price Index) i inflacja HICP (Harmonized Index of Consumer Prices) to dwie różne miary inflacji. CPI to indeks cen konsumenckich, który odzwierciedla zmiany cen koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych, które konsumenci kupują na rynku krajowym. HICP to miara inflacji stosowana w Unii Europejskiej. HICP jest to oparty na jednolitych metodach i definicjach cen w całej Unii Europejskiej indeks cen konsumenckich.

stopy procentowe na niezmiennym poziomie, obniżając je dwukrotnie, tj. we wrześniu o 75 punktów bazowych i w październiku o 25 punktów bazowych, powodując, że stopa referencyjna obniżyła się z poziomu 6,75% do poziomu 5,75%. Średnio w 2023 r. stopa referencyjna NBP kształtowała się na poziomie 6,45%, wobec prognozy Ministerstwa Finansów w wysokości 6,94% zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 oraz 6,75% zawartej w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, założenia dotyczące stóp procentowych w opracowywanych przez Ministerstwo Finansów prognozach były formułowane na podstawie oczekiwań rynkowych analityków bankowych wynikających z ankiety Refinitiv. Należy zauważyć, że średnioroczny poziom stopy referencyjnej NBP różnił się od stopy przyjętej do nowelizacji ustawy budżetowej o 0,3 punktu procentowego.

W 2023 r. średnioroczny kurs euro do złotego polskiego wynoszący 4,54 nie odbiegał znacząco od kursów przyjętych zarówno do opracowania projektu ustawy budżetowej jak i do jej nowelizacji, które wynosiły odpowiednio 4,65 i 4,70. W 2023 r. średnioroczny kurs dolara amerykańskiego do złotego polskiego wynoszący 4,20 nie odbiegał znacząco od kursu przyjętego zarówno do opracowania projektu ustawy budżetowej jak i do jej nowelizacji, który był identyczny i wynosił 4,43 dolara amerykańskiego do złotego polskiego. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, przyjęcie technicznego założenia o stałym poziomie kursu walutowego w 2023 r. wynikało z wysokiej zmienności tej kategorii makroekonomicznej, natomiast zmiana prognozy dotyczącej kursu euro wynikała z przyjętej zasady o każdorazowej aktualizacji założeń dotyczących kursów walutowych na podstawie danych z ostatnich dwóch tygodni poprzedzających prognozę i odmienności danych możliwych do pozyskania w połowie 2022 i 2023 r., kiedy prognozy te były tworzone.

MF przewidywało, że deficyt na rachunku bieżącym zmniejszy się z minus 3% PKB w 2022 r. do minus 1% PKB w 2023 r. ze względu na zmniejszenie deficytu salda obrotów towarowych, co miało wynikać z silniejszej dynamiki eksportu niż importu oraz poprawy *terms of trade*, co z kolei miało być efektem m.in. spadku cen ropy naftowej i surowców energetycznych. Według danych z bilansu płatniczego dla Polski²⁶ saldo na rachunku obrotów bieżących w 2023 r. było dodatnie i wyniosło 53 723 zł, co stanowiło 1,6% PKB²⁷. Rzeczywiste saldo okazało się lepsze od prognozy MF i oznacza poprawę równowagi zewnętrznej Polski.

Wartości wstępnych parametrów makroekonomicznych opublikowane przez GUS, poza niespodziewanym wzrostem inwestycji o 8,4% nie odbiegały znacząco od oszacowanych w Ministerstwie Finansów wartości parametrów przyjętych do opracowania ustawy budżetowej na rok 2023. Należy również podkreślić, że w połowie 2023 r. Ministerstwo Finansów zdecydowało się na nowelizację ustawy budżetowej, w której parametry makroekonomiczne zostały dostosowane do sytuacji gospodarczej i finansowej państwa, w szczególności w zakresie obniżenia prognozy PKB oraz podwyższenia prognozy inflacji, które to dwa wskaźniki mają największe znaczenie przy konstrukcji scenariusza makroekonomicznego sporządzanego do opracowywania ustawy budżetowej.

(akta kontroli tom I str. 394-395, 400, tom II str. 12-18, 274-275, 283-285, tom III str. 276-301)

²⁶ Narodowy Bank Polski, bilans płatniczy, dane roczne w polskich złotych opublikowane pod adresem: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fstatic.nbp.pl%2Fdane%2Fbilans-platniczy%2Fbop_y.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK, [dostęp: 11/04/2024].

²⁷ Według danych GUS opublikowanych 25.03.2024 r., PKB Polski w 2023 r. w cenach bieżących wyniósł 3 396 260,1 mln zł, a wg danych NBP z 11.04.2024 r., saldo obrotów bieżących w 2023 r. wyniosło 53 723 mln zł, co stanowiło 1,6% PKB.

Kwota i limit wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych

W kontroli P/22/009 – Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023, Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny stosowania stabilizującej reguły wydatkowej na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023. W niniejszej kontroli zbadano prawidłowość zastosowania tej reguły przy opracowaniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz skutki stosowania w tym okresie rozwiązań oddziałujących na regułę wydatkową. Punkt odniesienia stanowiły ustalenia z wyżej wymienionej kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2023, a także kwoty zawarte w art. 1 ust. 3 i 4 ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.

W porównaniu z tymi kwotami wzrosła zarówno kwota wydatków SRW, jak i limit wydatków SRW. Kwota wydatków SRW zawarta w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 wyniosła 1373,4 mld zł i była o 57 mld zł wyższa od kwoty wydatków SRW zawartej w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. Wzrost tej kwoty umożliwił zwiększenie limitu wydatków SRW o 55,5 mld zł, tj. do wysokości 1059,9 mld zł.

Wzrost kwoty wydatków SRW wynikał przede wszystkim z:

- wyższej o 0,9 punktu procentowego inflacji w 2022 r. w stosunku do prognozy uwzględnionej we wcześniejszych obliczeniach,
- wyższej o 0,5 punktu procentowego dynamiki produktu krajowego brutto w 2022 r. w stosunku do prognozy uwzględnionej we wcześniejszych obliczeniach,
- zwiększenia prognozy inflacji na 2023 r. o 2,2 punktu procentowego,
- zwiększenia o 19,9 mld zł wartości działań dyskrejonalnych, o których mowa w art. 112aa ust. 1 uofp.

Aktualizacja danych makroekonomicznych została sporządzona w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego i prognozę Ministerstwa Finansów zawartą w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

Zmiana wartości działań dyskrejonalnych wynikała przede wszystkim z:

- 1) uwzględnienia w obliczeniach – jako nowego działania – przekazania na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny wpływów z tytułu odpisu energetycznego i odpisu gazowego w łącznej kwocie ponad 31 438,5 mln zł,
- 2) wydłużenia okresu stosowania tarczy antyinflacyjnej do końca 2023 r., łączna wartość skutku finansowego tego działania prognozowana przez Ministerstwo Finansów wyniosła -13 437 mld zł, we wrześniu 2022 r. prognozowano tę wartość na -2552 mln zł,
- 3) aktualizacji skutków działań dotyczących uszczelniania luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobieganiem unikania płacenia tego podatku na podstawie szacunku zmian luki VAT, wartość ten aktualizacji zmniejszyła się w stosunku do kwoty przyjętej we wrześniu 2022 r. o 851,8 mln zł.

Łączna zmiana wartości działań dyskrejonalnych spowodowana wprowadzeniem pierwszego i korektą wartości drugiego i trzeciego z wyżej wymienionych działań wyniosła 19,7 mld zł. Pozostałych dziesięć działań dyskrejonalnych uwzględnionych w obliczeniach kwoty wydatków SRW zawartej w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 nie miało istotnego wpływu na tę kwotę.

Wartość działania polegającego na przekazaniu na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny wpływów z tytułu odpisu energetycznego i odpisu gazowego została ustalona w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Skutki finansowe przedłużenia funkcjonowania tarczy antyinflacyjnej oraz wartość aktualizacji skutków działań dotyczących uszczelniania luki podatkowej zostały obliczone w Ministerstwie Finansów na podstawie uaktualnionych danych.

Wzrost limitu wydatków SRW o 55,5 mld zł wynikał przede wszystkim ze wzrostu o 57 mld zł kwoty wydatków SRW, stanowiącej punkt wyjścia do obliczeń tego limitu. Dodatkowo na wzrost limitu oddziaływało także zwiększenie o 3 mld zł planowanych wydatków inwestycyjnych jednostek, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska²⁸, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Warto przypomnieć, że w 2023 r. wydatki inwestycyjne jednostek wymienionych w art. 4 ust. 1 i 2 wyżej wymienionej ustawy były wyłączone, na podstawie tego przepisu, ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Z kolei na zmniejszenie limitu wydatków SRW względem wartości zawartej w ustawie budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r. wpływ miał przede wszystkim wzrost o 3 mld zł planowanych wydatków jednostek samorządu terytorialnego²⁹ i o 1,2 mld zł planowanych wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia.

Wzrost limitu wydatków SRW o 55,5 mld zł względem kwoty ujętej w ustawie budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r. umożliwił zwiększenie wydatków:

- Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 8,5 mld zł,
- państwowych funduszy celowych o 42,3 mld zł, w tym przede wszystkim:
 - Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny o 23,9 mld zł,
 - Funduszu Solidarnościowego o 11,8 mld zł,
 - Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji o 5,1 mld zł,
 - Funduszu Zapasów Interwencyjnych o 1,3 mld zł,
- budżetu państwa o 4,8 mld zł,

po uwzględnieniu zmniejszenia o 0,1 mld zł planowanych wydatków funduszy umiejscowionych w BGK³⁰.

Powyższe wartości zostały ustalone na podstawie danych źródłowych, w tym planów finansowych, przewidywanego wykonania wydatków oraz obliczeń zawartych w ocenie skutków regulacji.

Limit wydatków budżetu państwa ustalony z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej wzrósł o prawie 11,9 mld zł, na co składały się:

- a) kwota ponad 4,8 mld zł pozostała z podziału limitu wydatków SRW,
- b) kwota ponad 6,9 mld zł stanowiąca wzrost planowanych wydatków inwestycyjnych budżetu państwa,
- c) kwota ponad 0,1 mld zł stanowiąca wzrost planowanych wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych³¹.

Limit wydatków budżetu państwa ustalony z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej, obowiązujący w czasie uchwalenia przez Sejm nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023, wynosił 728 698,5 mld zł i był o 35,3 mld zł większy od limitu wydatków budżetu państwa przyjętego w tej nowelizacji. Oznacza to, że stabilizująca reguła wydatkowa – tak samo jak w latach 2021-2022 oraz tak samo, jak w czasie prac nad ustawą budżetową z dnia 15 grudnia 2022 r. – nie miała w czasie nowelizowania ustawy budżetowej istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków budżetu państwa, gdyż umożliwiała uchwalenie budżetu z wydatkami i deficytem większymi o 35,3 mld zł w stosunku do wielkości ujętych w nowelizacji.

Ministerstwo Finansów nie podjęło w 2023 r. działań nad wyeliminowaniem z obliczeń limitu wydatków SRW wartości działania dyskrejonalnego dotyczącego poboru opłaty mocowej. W związku z tym limit ten, a w konsekwencji również limit określony dla wydatków budżetu państwa w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową, został zawyżony o prawie 6,7 mld zł.

²⁸ Dz. U. poz. 1747, ze zm.

²⁹ Z wyłączeniem wydatków inwestycyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska.

³⁰ Bez Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, których wydatki zostały wyłączone z limitu wydatków SRW.

³¹ Kwoty, o których mowa w punktach b i c, nie były objęte limitem wydatków SRW.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej podała, że sposób uwzględnienia w stabilizującej regule wydatkowej opłaty mocowej jest zgodny z obowiązującym prawem. Działania dyskrecjonalne uwzględniane w tej regule dotyczą całej strony dochodowej z tytułu podatków i składek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z kolei zakres jednostek i organów objętych regułą został uregulowany w art.112aa ustawy o finansach publicznych. Ponadto Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformowała, że aktualnie trwają prace nad kompleksowym przeglądem stabilizującej reguły wydatkowej. Ministerstwo Finansów analizuje m.in. zakres reguły oraz mechanizmu działań dyskrecjonalnych. Po przeprowadzeniu przeglądu obejmującego ocenę funkcjonowania reguły wydatkowej w latach 2019-2023 zostaną przedstawione ewentualne rekomendacje w zakresie rozszerzenia listy jednostek objętych tą regułą, w tym dotyczące Zarządcy Rozliczeń S.A. otrzymującego opłatę mocową.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie ma potrzeby oczekiwania na zakończenie kompleksowego przeglądu stabilizującej reguły wydatkowej, żeby podjąć prace w celu wyeliminowania nieprawidłowości, na którą NIK wskazuje od 2022 roku³². Sytuacja, w której limit wydatków jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową zwiększany jest o dodatkowe dochody jednostek wyłączonych z tej reguły, świadczy o nieprawidłowym stosowaniu reguły wydatkowej. Możliwość stosowania takiego rozwiązania powinna zostać wyeliminowana niezwłocznie po opisanu nieprawidłowości przez NIK. Zakres jednostek, których działania dyskrecjonalne po stronie dochodów są ujmowane w regule wydatkowej, powinien być taki sam co zakres jednostek, których wydatki są objęte tą regułą. Jest niepokojące, że Minister Finansów nie podjął w tej sprawie żadnego działania od ponad dwóch lat, ignorując ustalenia i wnioski NIK.

O nieprawidłowym stosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej świadczy również utrzymanie w 2023 r. rozwiązania umożliwiającego ominięcie tej reguły w wyniku przekazywania jednostkom nią nieobjętym środków publicznych w formie skarbowych papierów wartościowych. Stabilizująca reguła wydatkowa dotyczy jedynie wydatków jednostek objętych tą regułą. Jeżeli więc jednostki te przekazują środki jednostkom nieobjętym regułą w formie transferu papierów wartościowych, a nie w formie wydatków, to omijają ograniczenia wynikające ze stosowania reguły, co zmniejsza jej skuteczność w zapewnieniu równowagi finansów publicznych. Pomimo iż na problem ten, podobnie jak w przypadku opłaty mocowej, NIK wskazuje od 2022 r.³³, Minister Finansów nie podjął w tym czasie działań przywracających poprawne działanie stabilizującej reguły wydatkowej. W 2023 r. jednostkom nieobjętym tą regułą przekazano skarbowe papiery wartościowe w wysokości prawie 19,4 mld zł.

Jak wskazał Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, już w ustawie budżetowej na rok 2024³⁴ zmniejszono nieznacznie limit możliwych do przekazania skarbowych papierów wartościowych. Dodał, że po raz pierwszy od kilku lat ustawa budżetowa nie zawiera postanowień dotyczących warunków emisji skarbowych papierów wartościowych przekazywanych na rzecz innych podmiotów, co stanowi krok ku poprawie jakości prawa. Dalsze działania w tym kierunku będą przedmiotem rozstrzygnięć w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wszystkie środki publiczne przekazywane jednostkom nieobjętym stabilizującą regułą wydatkową powinny zostać nią objęte. Należy wyeliminować możliwość omijania tej reguły w wyniku przekazywania środków publicznych na zewnątrz sektora finansów publicznych w formie skarbowych papierów wartościowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania przez Ministerstwo Finansów prac w celu całkowitej rezygnacji ze stosowania tego wadliwego rozwiązania.

³² Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022.

³³ Tamże.

³⁴ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122).

Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2023

Na początku maja 2023 r. w Ministerstwie Finansów rozpoczęto prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że w pierwszych miesiącach 2023 r. zaobserwowano negatywne tendencje otoczenia makroekonomicznego, co sygnalizowało trudność osiągnięcia dochodów budżetu państwa na planowanym w ustawie budżetowej poziomie. Przyczynami pogorszenia się prognoz makroekonomicznych na 2023 r. był trwający konflikt zbrojny w Ukrainie oraz wyższy niż pierwotnie zakładano wzrost cen energii i w konsekwencji wzrost inflacji, a także skutki zacieśniania polityki monetarnej. Efektem podjętych prac był projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, który Minister Finansów przekazał Radzie Ministrów 7 czerwca 2023 r. Ustawa, z niewielkimi zmianami³⁵ w stosunku do projektu, została uchwalona 7 lipca 2023 r. i weszła w życie 11 sierpnia 2023 r.

Należy zauważyć, że znacznie większe zmiany wprowadzono po stronie wydatków niż dochodów budżetu państwa. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej prognozowane dochody budżetu państwa obniżono o 3165,4 mln zł, do kwoty 601 378,4 mln zł, zaś limit wydatków zwiększono o 20 834,6 mln zł, do kwoty 693 378,4 mln zł. Deficyt budżetu państwa ustalono na kwotę 92 000 mln zł, tj. o 24 000 mln zł wyższą niż w ustawie budżetowej z 15 grudnia 2022 r. Dochody i wydatki budżetu środków europejskich nie uległy zmianie.

Prognozę dochodów podatkowych obniżono o 8494,8 mln zł, na co przede wszystkim złożyło się obniżenie przewidywanych dochodów z podatku od towarów i usług – o 13 400 mln zł, i podatku akcyzowego – o 4797 mln zł, oraz zwiększenie planowanych dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych – o 5202,2 mln zł, i podatku dochodowego od osób prawnych – o 4000 mln zł.

Obniżenie spodziewanych dochodów z podatku od towarów i usług było uzasadnione pogorszeniem się prognoz makroekonomicznych, w tym dotyczących realnego tempa wzrostu PKB, w stosunku do założeń przyjętych na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, oraz utrzymaniem obniżonych stawek VAT na żywność, co nie było pierwotnie uwzględniane w prognozie dochodów na 2023 r.

Dochody niepodatkowe miały wzrosnąć o 5329,4 mln zł, w tym głównie z dywidend – o 1246 mln zł, i z tytułu zarządzania długiem – o 3621,4 mln zł.

W zakresie wydatków najistotniejsze zmiany polegały na:

- zmniejszeniu planowanych dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 5000 mln zł, w związku z korzystną sytuacją na rynku pracy – wzrostem zatrudnienia i przeciętnego wynagrodzenia, co przełożyło się na zwiększenie wpływów z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i w konsekwencji – na zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje z budżetu państwa,
- zmniejszeniu planowanych wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa o 4000 mln zł, ze względu na niższy poziom stóp procentowych i niższy poziom obsługiwanego zadłużenia, w stosunku do wcześniejszych założeń,
- zaplanowaniu 13 000 mln zł na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, w celu wsparcia realizacji zadań tych jednostek,
- zaplanowaniu 2054,8 mln zł dodatkowych środków na wynagrodzenia – na jednorazowe wypłaty dla pracowników państwowej sfery budżetowej oraz na nagrody specjalne dla nauczycieli, w celu poprawy sytuacji tych grup pracowników odczuwających skutki wysokiej inflacji,
- zwiększeniu rezerw celowych o 14 097,3 mln zł.

³⁵ Dochody i wydatki, w stosunku do projektu ustawy, zwiększono o 2 mln zł.

W zakresie rezerw celowych zmieniono wartość dziewięciu rezerw, w tym m.in. na skutek przeniesień wydatków do właściwych części budżetowych, oraz utworzono dwie nowe rezerwy:

- poz. 72 – *Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie* – w wysokości 16 000 mln zł,
- poz. 73 – *Zwiększenie wynagrodzeń, w tym środki na nagrody specjalne i jednorazowe wynagrodzenia oraz na finansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze socjalne* – w wysokości 123,8 mln zł.

(akta kontroli: tom V, str. 9-10, tom VII str. 1-69, 169-206, 211)

W ocenie NIK rezerwa poz. 72 została zaplanowana nierzetelnie. Z rezerwy rozdysponowano 13 820,6 mln zł, w tym 8259,6 mln zł w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 uofp. Oznacza to, że – pomimo utworzenia rezerwy w trakcie roku budżetowego – większość jej środków została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem rezerwy określonym w ustawie zmieniającej ustawę budżetową bądź nie została wykorzystana w ogóle. Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2023 weszła w życie 11 sierpnia 2023 r., a już 28 sierpnia 2023 r. Minister Finansów poinformował Przewodniczącego sejmowej Komisji Finansów Publicznych o zidentyfikowanych oszczędnościach w nowo utworzonej rezerwie celowej poz. 72, pozwalających na sfinansowanie wydatków w wysokości 6938,7 mln zł, oraz o tym, że zmiana przeznaczenia tej kwoty nie spowoduje zakłóceń w finansowaniu zadań, na które ww. rezerwa została pierwotnie zaplanowana. Największą kwotę (6880 mln zł) przeznaczono na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego³⁶. Środki te miały być wydatkowane na wypłatę w 2023 r. kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, tzw. 14. emerytury.

Z korekt bazy wydatków wprowadzonych w systemie TREZOR w trakcie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej, w maju 2023 r., wynika, że zmiany w zakresie rezerwy poz. 72 wprowadziły cztery departamenty Ministerstwa Finansów, tj.: Departament Finansowania Sfery Budżetowej (FS), Departament Finansowania Sfery Gospodarczej (FG), Departament Budżetu Państwa (BP) i Departament Współpracy Międzynarodowej (WM).

Departament FS zaplanował w rezerwie kwotę 5 mld zł jako „dodatkowe środki dla MON”. Dyrektor Departamentu FS wyjaśniła, że kwota ta miała być wpłacona do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i zostać przeznaczona przede wszystkim na program wieloletni „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi”, zaś w trakcie realizacji budżetu okazało się, że środki w wysokości 5 mld zł nie zostaną wykorzystane ze względu na przesunięcie płatności na 2024 r. Zastępca Dyrektora Departamentu FS poinformował, że Departament nie posiada dokumentacji papierowej w przedmiotowej sprawie oraz wyjaśnił, że środki zostały zaplanowane zgodnie z dyspozycją członka kierownictwa Ministerstwa Finansów odpowiedzialnego za budżet. Dyrektor Departamentu Budżetowego w Ministerstwie Obrony Narodowej poinformował kontrolera NIK, że Minister Obrony Narodowej w 2023 r. nie wnioskował do Ministra Finansów o zaplanowanie dodatkowych środków dla resortu obrony narodowej w ramach prac na nowelizacją ustawy budżetowej. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, nadzorujący Departament FS w okresie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej, potwierdził, że nie było pisemnego wniosku Ministra Obrony Narodowej w sprawie zaplanowania dodatkowych środków dla resortu obrony w ramach nowelizacji ustawy budżetowej. Zeznał jednocześnie, że miał wiedzę o potrzebach tego resortu ze spotkań w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz że w tamtym okresie występowały ryzyka związane z pozyskiwaniem środków dla

³⁶ Art. 30 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2023 (tj. ustawy dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, Dz. U. poz. 2666, ze zm.) stanowił, iż w roku 2023 źródłem przychodu Funduszu Solidarnościowego może być również wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w drodze emisji obligacji lub zaciągania pożyczek zagranicznych, w związku z czym należało zabezpieczyć środki na wypadek ewentualnych problemów z pozyskaniem finansowania.

Departament BP zaplanował w rezerwie kwotę 5882 mln zł na „nowe zadanie”, przy czym w wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu BP nie wskazała, o jakie konkretnie zadanie chodzi; podała, że rezerwa miała stanowić instrument reagowania na potencjalne potrzeby wymagające szybkiej interwencji finansowej. Podobnie przeznaczenie wymienionej kwoty wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, który zeznał, że miał to być bufor zapewniający możliwość reagowania w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom inflacji oraz reagowania na zagrożenia związane z sytuacją geopolityczną.

Departament FG zgłosił kwotę 5000 mln zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie przyjętych i projektowanych rozwiązań pomocowych w obszarze rolnictwa, w tym dla producentów rolnych i przedsiębiorców prowadzących działalność w tym obszarze, w celu złagodzenia skutków gospodarczych wynikających z agresji Rosji na Ukrainę.

Departament WM zgłosił do rezerwy kwotę 118 mln zł, na kontrybucję Polski do funduszu Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) pod nazwą *EU for Ukraine Fund*, utworzonego w ramach nowego pakietu wsparcia dla Ukrainy i gwarantującego operacje Banku na terenie Ukrainy.

Wątpliwości NIK dotyczą kwot zgłoszonych przez Departamenty FS i BP. Kontrolującym nie przedłożono dokumentów związanych z utworzeniem tej rezerwy, za wyjątkiem korekt bazy wydatków oraz dokumentów dotyczących kwoty 118 mln zł zaplanowanej przez Departament Współpracy Międzynarodowej. W szczególności nie przedłożono wniosków dysponentów części budżetu państwa dotyczących zabezpieczenia środków, analiz, kalkulacji wartości rezerwy, notatek służbowych, poleceń przelozonych. W związku z tym nie było możliwości odtworzenia genezy utworzenia rezerwy, skonkretyzowania, jakie zadania zakładano z niej sfinansować, poza ogólnym wskazaniem tytułu rezerwy, a także ustalenia, co determinowało zaplanowanie rezerwy w wysokości 16 mld zł, a nie o innej wartości. Należy przy tym zauważyć, że była to rezerwa o największej wartości zaplanowana w budżecie państwa. Wartość pozostałych rezerw celowych wynosiła od 2 mln zł do 5484 mln zł oraz 10 598,1 mln zł³⁷ w przypadku rezerwy poz. 8, przeznaczonej głównie na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej i rozliczenia z budżetem ogólnym UE. Przedmiotowa rezerwa stanowiła *de facto* rezerwę na ewentualne przyszłe nieskonkretyzowane potrzeby wymagające reakcji Rządu. Biorąc powyższe pod uwagę prace nad zmianą ustawy budżetowej w tym zakresie należy uznać za nierzetelne i niewłaściwie udokumentowane.

(akta kontroli: tom II str. 340-343, 359-371, tom VI str. 245-274, 280-286, tom VII str. 42-46, 70-77, 188)

Kolejną kwestią budzącą wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli jest sfinansowanie ze środków tej rezerwy dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, tzw. 14. emerytury. Już w wystąpieniu pokontrolnym z 21 kwietnia 2021 r. skierowanym do Ministra Finansów³⁸ NIK zwracała uwagę na nieprzejrzysty sposób finansowania dodatkowego rocznego świadczenia dla emerytów i rencistów. W ostatnich latach wypłata tzw. 13. i 14. emerytury przez ZUS i KRUS była finansowana z Funduszu Solidarnościowego, pomimo że fundusz ten nie posiadał stałych źródeł przychodów pozwalających na realizację tak dużych wydatków. Na sfinansowanie ww. świadczeń w latach wcześniejszych Fundusz ten zasilano wpłatami z budżetu państwa (26,5 mld zł w 2020 r., 12,2 mld zł w 2021 r.) oraz

³⁷ Kwota po nowelizacji ustawy budżetowej. W ustawie budżetowej z 15 grudnia 2022 r. rezerwę zaplanowano w wysokości 10 975,1 mln zł.

³⁸ Wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.001.08.2021 z 21 kwietnia 2021 r. po kontroli P/21/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2020 r., wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe, str. 5, 27-28.

środkami z pożyczek udzielonych z Funduszu Pracy i Funduszu Rezerwy Demograficznej. Stan tego funduszu na koniec 2022 r. wyniósł „minus” 9174,4 mln zł, zaś zobowiązania wobec sektora finansów publicznych (Funduszu Pracy i Funduszu Rezerwy Demograficznej) – 19 504,3 mln zł. W 2023 r., pomimo zadłużenia tego funduszu, wypłatę tzw. 13. i 14. emerytury przez ZUS i KRUS także finansowano z Funduszu Solidarnościowego, przy czym środki na te wypłaty w znacznej części pochodziły z kolejnych pożyczek z Funduszu Pracy (8 mld zł), Funduszu Rezerwy Demograficznej (5 mld zł) i budżetu państwa (pożyczka płynnościowa na kwotę 8,1 mld zł) oraz z wpłaty z budżetu państwa w wysokości 6880 mln zł (po zmianie przeznaczenia rezerwy celowej poz. 72).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2023 r., w trakcie prac nad projektem ustawy nowelizującej ustawę budżetową Minister Finansów posiadał wiedzę o planowanej wypłacie tzw. 14 emerytury, a mimo to nie zaplanował na ten cel środków w budżecie państwa. Co więcej, w ramach opiniowania projektu *ustawy o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów* nie zgłosił uwag do przepisu ustanawiającego Fundusz Solidarnościowy jako źródło finansowania tego świadczenia. Minister Finansów, w piśmie³⁹ z 25 kwietnia 2023 r., zwrócił jedynie uwagę, że nie zostały zaplanowane środki w zakresie części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne, na wypłatę świadczeń przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, i że należy wskazać źródło sfinansowania tych wydatków.

Zgodnie z uchwalonymi w 2023 r. przepisami⁴⁰ od 2024 r. wypłata 13. i 14. emerytury przez ZUS i KRUS ma być finansowana z budżetu państwa.

(akta kontroli: tom VI str. 280-381, tom VII str. 226-227, 239-240)

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

Rezerwa ogólna

W ustawie budżetowej na rok 2023 w rezerwie ogólnej pierwotnie zaplanowano 985 mln zł, tj. taką kwotę, jak w roku poprzednim. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej kwotę tę zwiększono o 250 mln zł. W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023⁴¹ nie przewidziano zmiany wysokości rezerwy ogólnej. Do jej zwiększenia doszło wskutek przyjęcia poprawki poselskiej. Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych nr 443 w dniu 7 lipca 2023 r.⁴² Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazał w odniesieniu do poprawki: „myślę, że część tych pieniędzy zostanie wykorzystana w związku z uchwałą i programem bezpłatnych przejazdów autostradowych w weekendy w okresie wakacyjnym”.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy budżetowej rozpoczęto z początkiem maja 2023 r. W Ministerstwie Finansów po uchwaleniu projektu przez Radę Ministrów związane z nim prace mają na celu jedynie odwzorowanie decyzji podjętych przez Parlament. Pozytywnie przegłosowane poprawki są zatem nanoszone na projekt. Podczas drugiego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 zgłoszono poprawkę dotyczącą zmniejszenia o 250 mln zł środków w części 83 – Rezerwy celowe, w poz. 8, z równoczesnym zwiększeniem środków w części 81 – Rezerwa ogólna. Poprawkę tę przegłosowano pozytywnie. Nową kwotę rezerwy ogólnej zamieszczono w projekcie ustawy. Kwota rezerwy ogólnej rozdysponowana do 7 czerwca 2023 r. (dzień zakończenia prac nad projektem w Ministerstwie Finansów) wyniosła

³⁹ Nr DWR1.021.30.2023.

⁴⁰ Art. 13 i art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów.

⁴¹ Druk nr 3322, który wpłynął do Sejmu RP w dniu 9 czerwca 2023 r.

⁴² Patrz: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skmr=FPB-443>.

291,4 mln zł, a do 7 lipca 2023 r. (dzień przyjęcia poprawki poselskiej i jej przegłosowania w Sejmie RP) – 444,7 mln zł.

(akta kontroli: tom VIII str. 4 pliki 105 i 121)

W 2023 r. z rezerwy ogólnej budżetu państwa rozdysponowano 958,2 mln zł (tj. 77,6% środków zaplanowanych), z czego 821,2 mln zł (85,7%) na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów⁴³, a 137 mln zł (14,3%) – uchwał Rady Ministrów⁴⁴. Środki przeznaczono na ponad 500 zadań, m.in. na:

- pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie, a także zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń,
- zadania publiczne zlecone do realizacji przez Prezesa RM w trybie art. 11b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴⁵,
- wypłatę rekompensat za czasowe zawieszenie ruchu na przejściu granicznym w województwie podlaskim i za wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego,
- remont cmentarzy i grobów wojennych,
- realizację kampanii informacyjnych, np. dotyczących podwyższenia wysokości świadczenia wychowawczego i wprowadzenia bezpłatnych przejazdów autostradami państwowymi dla pojazdów do 3,5 t,
- rozbudowę lub nadbudowę szpitali powiatowych oraz zakup sprzętu medycznego i wyposażenia dla szpitali (np. ambulansów),
- budowę, przebudowę lub modernizację przedszkoli i szkół,
- przebudowę, modernizację lub odbudowę dróg lub mostów, odbudowę przepustu drogowego,
- zakup dzieł sztuki,
- nagrody specjalne przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 31a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁶.

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów podzielili rezerwę ogólną do 32 części budżetowych. Najwięcej środków przyznano Wojewodom (38,1%), Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (33,9%), Ministrowi Infrastruktury (13,1%) i Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego (10,3%).

(akta kontroli: tom VIII str. 1 pliki 8, 10-12)

Do Ministra Finansów wpłynął jeden wniosek dysponenta części budżetowej w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej na mocy przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa. Wniosek ten został jednak wycofany przez dysponenta, w związku z czym nie został rozpoznany.

(akta kontroli: tom VIII str. 1-2 pliki 18-25, 29, 30, str. 21 pliki 579-597)

⁴³ Zgodnie z art. 155 ust. 2 uofp 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 2023 r. Minister Finansów nie korzystał z uprawnienia do dokonywania podziału rezerwy ogólnej, wynikającego z § 1 ust. 2 tego rozporządzenia.

⁴⁴ Rada Ministrów dysponuje rezerwą ogólną na podstawie art. 155 ust. 1 uofp.

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm. Prezes Rady Ministrów zgodnie z art. 31a ustawy o Radzie Ministrów mógł przyznać osobie fizycznej z rezerwy ogólnej nagrodę specjalną w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym za wybitne osiągnięcia naukowe, sportowe lub z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra. Zgodnie z art. 31c, w przypadku określonym w art. 31a, stosowano przepisy wydane na podstawie art. 155 ust. 2 uofp w zakresie wysokości kwoty, do dysponowania którą był upoważniony Prezes RM.

Minister Finansów w 2023 r. w związku z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów wydał decyzje budżetowe zwiększające wydatki części budżetowych łącznie o 928,2 mln zł. Kwota ta była zatem o 30 mln zł niższa od kwoty rozdysponowanej z rezerwy ogólnej. Różnica ta wynikała z:

- a) niewydania dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prokuraturii Generalnej RP korekty decyzji budżetowej mimo uchylecia albo zmiany zarządzenia, którym rozdysponowano środki⁴⁷,
- b) wydania dla Ministra Infrastruktury i Wojewody Podlaskiego decyzji budżetowych na część spośród środków przyznanych na ich rzecz⁴⁸,
- c) niewydania dla Wojewody Łódzkiego i Wojewody Małopolskiego decyzji budżetowych w związku z przyznaniem środków na ich rzecz⁴⁹.

(akta kontroli: tom VIII str. 1 pliki 8, 10-12)

Minister Finansów w „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm RP ustawie budżetowej na rok 2023”, podobnie jak w latach poprzednich, wskazał, że rezerwa ogólna to szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.

W 2023 r. Minister Finansów na prośbę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przedstawił opinie do wniosków dysponentów części budżetowej. W opiniach tych wskazał m.in., że:

- rezerwa ogólna to szczególny instrument finansowy, umożliwiający reagowanie w sytuacjach nagłych, losowych, których wystąpienia nie można było przewidzieć przy opracowywaniu budżetu, a wymagających niezwłocznego wsparcia;
- gospodarowanie środkami rezerwy ogólnej powinno odbywać się przy uwzględnieniu możliwości interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych, w każdym momencie roku;
- przed przyznaniem wsparcia z rezerwy ogólnej dysponent powinien potwierdzić, że nie dysponuje środkami w swojej części pozwalającymi sfinansować wydatek, w pierwszej bowiem kolejności powinien dokonać przeglądu własnego budżetu co do możliwości wygosparowania z niego funduszy.

Minister Finansów na powyżej wyszczególnione kwestie zwracał uwagę także w 2022 r. w opiniach, które przedstawił wówczas na prośbę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do wniosków dysponentów części budżetowych.

W ocenie NIK istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy

⁴⁷ W przypadku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczyło to zarządzenia nr 553 z 7 listopada 2023 r. wydanego na 0,7 mln zł, które uchylono zarządzeniem nr 656 z 29 grudnia 2023 r., i zarządzenia nr 635 z 1 grudnia 2023 r. wydanego na 0,1 mln zł, które uchylono zarządzeniem nr 662 z 29 grudnia 2023 r. Z kolei w odniesieniu do Prokuraturii Generalnej RP odnosiło się to do zarządzenia nr 116 z 5 maja 2023 r. wydanego na 0,7 mln zł, które zmieniono zarządzeniem nr 660 z 29 grudnia 2023 r., wskutek czego rozdysponowaną kwotę zmniejszono do 0,2 mln zł. Łącznie różnica między kwotą określoną w decyzjach budżetowych a rozdysponowaną wyniosła w powyższych przypadkach 1,3 mln zł.

⁴⁸ W przypadku Ministra Infrastruktury dotyczyło to uchwał nr 114/2023 z 30 czerwca 2023 r. i nr 146/2023 z 18 sierpnia 2023 r. podjętych na 123 mln zł, w związku z którymi wydano decyzje budżetowe na 108,2 mln zł. Z kolei w odniesieniu do Wojewody Podlaskiego dotyczyło to zarządzenia nr 25 z 2 marca 2023 r. wydanego na 1 mln zł i zarządzenia nr 381 z 11 września 2023 r. wydanego na 9 mln zł, w związku z którymi decyzje budżetowe zwiększyły plan wydatków tego dysponenta o 5,2 mln zł. Łącznie różnica między kwotą rozdysponowaną a określoną w decyzjach budżetowych wyniosła w powyższych przypadkach 22,1 mln zł.

⁴⁹ W odniesieniu do Wojewody Łódzkiego dotyczyło to zarządzenia nr 611 z 19 listopada 2023 r. wydanego na 8,8 mln zł, a Wojewody Małopolskiego – zarządzenia nr 551 z 31 października 2023 r. wydanego na 0,5 mln zł. W drugim przypadku do niewydania decyzji doszło ze względu na odmowę uwzględnienia przez Ministra Finansów wniosku dysponenta. Łącznie różnica między kwotą rozdysponowaną a określoną w decyzjach budżetowych w powyższych przypadkach wyniosła 9,2 mln zł.

ogólnej, zgodnie z jej interwencyjnym charakterem. Na potrzebę uregulowania tej kwestii NIK wskazuje od 2020 r.⁵⁰

(akta kontroli: tom VIII str. 4 pliki 124-476)

Rezerwy celowe

Rezerwy celowe w ustawie budżetowej (po nowelizacji) zaplanowano w kwocie 65 444,6 mln zł. Ich wysokość została zwiększona o 5262,9 mln zł, do 70 707,5 mln zł, w wyniku utworzenia przez Ministra Finansów 28 grudnia 2023 r. dwóch nowych rezerw:

- poz. 74 *Rezerwa na sfinansowanie wypłaty kwot zwiększonego wynagrodzenia, o których mowa w art. 10a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023*, w wysokości 236,7 mln zł,
- poz. 75 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w wysokości 5026,2 mln zł.

Rezerwa poz. 74 została utworzona na wniosek Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z 27 grudnia 2023 r., na podstawie art. 10b ustawy o budżecie na rok 2023. Środki były przeznaczone na wypłatę prokuratorom wyrównania wynagrodzeń za 2023 r. do poziomu ustalonego zgodnie z art. 123 § 1⁵¹ ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁵². Podwyższenie wynagrodzeń prokuratorów miało związek z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r. wydanym w sprawie K 1/23⁵³. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 8 oraz art. 9 ustawy o budżecie na rok 2023 jest niezgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast art. 7 tej ustawy jest niezgodny z art. 195 ust. 2 Konstytucji⁵⁴. Wymieniony wyrok dotyczył wynagrodzeń sędziów, ale, w celu zachowania jednolitości w zakresie wynagradzania sędziów i prokuratorów, w grudniu 2023 r. uchwalono przepisy umożliwiające wypłatę wyższych wynagrodzeń także prokuratorom.

Rezerwa poz. 75 została utworzona na polecenie Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2023 r. W decyzji Ministra Finansów z 28 grudnia 2023 r. jako podstawę prawną tego działania wskazano art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19⁵⁵. Utworzenie rezerwy na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nastąpiło w związku z zapotrzebowaniem zgłoszonym 27 grudnia 2023 r. przez Ministra Klimatu i Środowiska. Środki były potrzebne przede wszystkim na sfinansowanie:

- rekompensat, o których mowa w ustawie z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁵⁶,
- mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii

⁵⁰ Ostatnio w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/23/009 – Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19.

⁵¹ Przepis ten stanowi, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.).

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 390.

⁵³ Dz. U. poz. 2479.

⁵⁴ Wymienione artykuły ustawy o budżecie na rok 2023 (art. 7, 8 i 9) stanowiły, że podstawę ustalenia wynagrodzeń zasadniczych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK), sędziów oraz sędziów Sądu Najwyższego stanowi kwota w wysokości 5444,42 zł. Przepisy te utraciły moc 15 listopada 2023 r., tj. z dniem ogłoszenia wyroku TK sygn. akt K 1/123

⁵⁵ Ze środków budżetu państwa mogą być dokonywane wpłaty na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na zadania realizowane przez ten Fundusz. Prezes Rady Ministrów może wydać wiążące polecenie dysponentowi części budżetu państwa lub ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie rezerw celowych, wpłaty środków na ww. Fundusz (art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19).

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej⁵⁷ (PRĄD 1),

- mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁵⁸.

NIK zwraca uwagę, że przepis art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 stanowi, że w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, utworzy nową rezerwę celową i przeniesie do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 uofp. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, ilekroć w ustawie jest mowa o "przeciwdziałaniu COVID-19" rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Wątpliwości NIK budzi to, czy zadania, na które miały być przeznaczone środki wpisywały się w ten cel, biorąc pod uwagę następujące okoliczności:

1. Stan epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej został odwołany⁵⁹ w maju 2022 r., zaś z dniem 16 czerwca 2023 r. nastąpiło odwołanie⁶⁰ stanu zagrożenia epidemicznego.
2. W uzasadnieniach do projektów ustaw wprowadzających w 2022 r. różnego rodzaju rekompensaty w związku z sytuacją na rynkach energii elektrycznej, gazu i paliw wskazywano na wybuch wojny w Ukrainie, a także na zwiększony popyt np. na energię elektryczną i surowce energetyczne w związku z ożywieniem gospodarczym po epidemii COVID-19. Nie można jednak uzasadniać wysokości cen energii elektrycznej, gazu i paliw przez kolejne lata epidemią COVID-19. W maju 2023 r. Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023 r., uzasadniając to głównie pogorszeniem koniunktury gospodarczej i osłabieniem się wzrostu gospodarczego, co potwierdza, że w 2023 r. efekt ożywienia gospodarczego po epidemii COVID-19 już nie występował.
3. Obowiązywanie mechanizmów różnego rodzaju rekompensat wynikających z ww. ustaw zostało przedłużone na 2024 r. W grudniu 2023 r. uchwalona została ustawa z dnia 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła⁶¹. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy jako główną przyczynę wysokich cen energii elektrycznej, ciepła i gazu wskazano agresję Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Ponadto w uzasadnieniu napisano: *Niezależnie od agresji Rosji na Ukrainę, genezą wysokich cen energii w Polsce jest struktura wytwarzania energii (miks energetyczny) oparta nadal w zdecydowanej większości na paliwach kopalnych – zarówno w elektroenergetyce, ciepłownictwie, jak i gospodarstwach domowych.* W uzasadnieniu tym jako przyczyny wysokich cen energii elektrycznej, gazu i ciepła nie wskazano epidemii COVID-19.
4. W art. 65 ust. 5 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 wymienione są cele, na jakie mogą być przeznaczane środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W punkcie 1 ust. 5 art. 65 tej ustawy wymieniono „finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”, w punkcie 4 – „zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”, zaś w punktach 6-14 – wypłaty różnego rodzaju dodatków i rekompensat, refundacji podatku VAT oraz kwot przekazywanych na wnioski zarządcy rozliczeń, realizowanych m.in. na podstawie wymienionych

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm.

⁵⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1772, ze zm.

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 1027.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 1118.

⁶¹ Dz. U. poz. 2760.

wyżej ustaw związanych z sytuacją na rynku gazu, energii elektrycznej i paliw. Ustawodawca nie zaliczył zatem wprost zadań związanych z wypłatą omawianych dodatków i rekompensat do zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Zdaniem NIK, co zostało już podniesione w informacji o wynikach kontroli P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁶², w przypadku części wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, np. środków przekazanych na sfinansowanie dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła, dodatku energetycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego trudno znaleźć związek tych wydatków z przeciwdziałaniem COVID-19.

Minister Finansów utworzył rezerwę na polecenie Prezesa Rady Ministrów, przy czym możliwość zagregowania środków pochodzących z blokad planowanych wydatków i przeznaczenia ich na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 sam wskazał Premierowi w piśmie z 27 grudnia 2023 r. Minister Finansów powoływał się przy tym na zapewnienie Ministra Klimatu i Środowiska, że zgłoszone potrzeby dotyczą realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, co jednak wobec przywołanej wyżej argumentacji budzi poważne wątpliwości.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów argumentowała, że wprowadzona w 2022 r. i kontynuowana w 2023 r. i 2024 r. ustawowa ochrona odbiorców paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła jako pierwotną przyczynę interwencji wskazywała zawirowania na światowych rynkach energetycznych rozpoczęte przez pandemię COVID-19.

Należy jednak zauważyć, że w uzasadnieniach projektów ustaw wprowadzających omawiane rozwiązania jako podstawową przyczynę wskazywano inwazję zbrojną Rosji na Ukrainę. Należy także mieć na uwadze wpływ czasu oraz argumenty przedstawione na poprzedniej stronie niniejszego wystąpienia, wskazujące na niewielki związek cen energii i surowców energetycznych pod koniec 2023 r. z epidemią COVID-19.

(akta kontroli: tom V str. 9-10, 54-62, tom VI str. 48-65, tom VII str. 71-72, 78-79, 109-113, 223-226, 236-240)

W 2023 r. rezerwy celowe rozdysponowano w wysokości 52 052 mln zł (73,6% kwoty planu po zmianach), przy czym:

- pozycje rezerw zaplanowane w ustawie budżetowej⁶³ w kwocie 65 444,6 mln zł rozdysponowano w wysokości 46 789,3 mln zł (stanowiącej 71,5% środków zaplanowanych w ustawie), w tym 13 386,4 mln zł (28,6%) podzielono w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9⁶⁴ uofp, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych;
- utworzone w dniu 28 grudnia 2023 r. pozycje rezerw (74 i 75) w kwocie 5262,9 mln zł rozdysponowano w niemal pełnej wysokości, tj. 5262,7 mln zł⁶⁵.

(akta kontroli: tom V str. 9-62)

Spośród zaplanowanych w ustawie budżetowej 66 tytułów rezerw z jednej rezerwy nie rozdysponowano żadnych środków, z pięciu rezerw uruchomiono środki jedynie w wyniku zmian przeznaczenia, a w przypadku kolejnych 11 pozycji rozdysponowanie na cele określone w ustawie budżetowej nie przekroczyło 50%.

Najwięcej środków pozostało niewykorzystanych lub zostało przeznaczonych na inne cele niż określone w ustawie budżetowej w rezerwach:

⁶² <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/007/>

⁶³ W ustawie budżetowej (po nowelizacji) zaplanowano 66 tytułów rezerw celowych w pozycjach od numeru 4 do 65 oraz 68, 71, 72 i 73.

⁶⁴ Art. 154 ust. 9 uofp stanowi, że Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

⁶⁵ W rezerwie poz. 74 pozostała niewykorzystana kwota 0,2 mln zł.

- poz. 72 – Wydatki ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie, z której zgodnie z przeznaczeniem rozdysponowano 5561 mln zł (tj. niespełna 35% kwoty planowanej), w wyniku zmian przeznaczenia – 8259,6 mln zł, zaś pozostało – 2179,4 mln zł;
- 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; z rezerwy zgodnie z przeznaczeniem rozdysponowano 5291,4 mln zł, a pozostało 5306,7 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 9-10, tom VI str. 215-218)

W ocenie NIK w przypadku rezerwy poz. 72 niski stopień wykorzystania środków na cel określony w tytule rezerwy wynikał z nierzetelnego jej zaplanowania, o czym szerzej mowa w części wystąpienia zatytułowanej „Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2023”.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej, odnosząc się do niskiego stopnia rozdysponowania rezerwy celowej poz. 8, wskazała szereg czynników, w tym opóźnienia we wdrażaniu programów operacyjnych realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027 oraz zasadę wykorzystywania w pierwszej kolejności środków ujętych w budżetach dysponentów, w tym przy zastosowaniu przeniesień w trybie art. 194 uofp, a dopiero po wydatkowaniu co najmniej 70% tych środków – dokonywania zwiększeń z rezerwy celowej.

(akta kontroli: tom V str. 219-224)

W 2023 r. dokonano znacznych zmian przeznaczenia rezerw celowych, pomimo że w trakcie roku była przeprowadzona nowelizacja ustawy budżetowej. Zmieniono przeznaczenie całości lub części środków 15 rezerw celowych, na kwotę 13 386,4 mln zł. W poprzednich latach z procedury zmiany przeznaczenia korzystano w znacznie mniejszym stopniu. W 2022 r. zmieniono przeznaczenie środków w wysokości 1577,8 mln zł, z dziewięciu rezerw celowych, w 2021 r. – w wysokości 2673,5 mln zł, z 11 rezerw celowych, zaś w 2020 r. – w wysokości 4713,4 mln zł, z 12 rezerw celowych. W latach 2020-2022 korzystano natomiast z możliwości blokowania wydatków w części 83 i tworzenia z zablokowanych środków nowych rezerw, co w praktyce także oznaczało zmianę przeznaczenia środków⁶⁶. W 2023 r. nie blokowano środków w części 83 – Rezerwy celowe.

Środki rozdysponowane w wyniku zmian przeznaczenia rezerw celowych miały być wydatkowane między innymi na:

- wpłatę z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego z przeznaczeniem na sfinansowanie kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, tzw. 14. emerytury (6880 mln zł),
- sfinansowanie uzasadnionych kosztów realizacji zadań wynikających z polecenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego decyzją z dnia 13 lipca 2022 r. (z późniejszymi zmianami), dotyczącego zakupu i sprowadzenia do Polski węgla energetycznego przez dwie spółki (1400 mln zł),
- uzupełnienie środków na wydatki Policji, w tym na świadczenia dla funkcjonariuszy i różnego rodzaju wydatki bieżące (1148,8 mln zł),
- dotacje dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z przeznaczeniem na pomoc dla producentów rolnych i sadowników (1135 mln zł).

(akta kontroli: tom V str. 9-10, 63-70, 122-359)

⁶⁶ W 2020 r. w części 83 – Rezerwy celowe zablokowano 7865,6 mln zł, w 2021 r. – 4995,5 mln zł, w 2022 r. – 14 401,7 mln zł.

Wpłata do Funduszu Solidarnościowego została dokonana w związku z podwyższeniem przez Radę Ministrów kwoty 14. emerytury do 2650 zł. Przepis art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów⁶⁷ stanowi, że Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, kwotę wyższą niż kwota najniższej emerytury, o której mowa w ust. 1, stosowaną do ustalenia wysokości dodatkowego świadczenia, mając na względzie sytuację społeczno-gospodarczą oraz stan finansów publicznych. Rada Ministrów skorzystała z tej możliwości i 22 sierpnia wydała rozporządzenie w tej sprawie⁶⁸.

Zdaniem NIK środki na takie przedsięwzięcia jak wypłata 14. emerytury powinny być zaplanowane w budżecie państwa, a doraźne zapewnianie środków na wypłatę tego typu świadczenia, tj. poprzez zmianę przeznaczenia rezerwy, nie świadczy o rzetelnym i przejrzystym zarządzaniu wydatkami publicznymi. Należy przy tym wziąć pod uwagę fakt, że zmiana została dokonana wkrótce po wejściu w życie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023, co miało miejsce 11 sierpnia 2023 r. Rozporządzenie w sprawie podwyższenia kwoty świadczenia zostało wydane po 11 dniach od wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej, w okresie kampanii wyborczej. Kolejnym przykładem wydatków, które powinny zostać zaplanowane w budżecie dysponenta części, a zostały sfinansowane z rezerw celowych, w wyniku zmiany ich przeznaczenia, są wskazane wyżej środki przekazane na potrzeby Policji.

Badanie przeprowadzone na próbie 28 celowo dobranych decyzji⁶⁹ dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 27 303,4 mln zł, stanowiącą 52,5% rozdysponowanych środków, wykazało, że Minister Finansów:

- rozpatrywał wnioski dysponentów złożone w systemie TREZOR bez zbędnej zwłoki; średni czas procedowania spraw wyniósł 4 dni, przy czym w pięciu przypadkach decyzję wydano w dniu złożenia wniosku, a najdłuższy okres nie przekroczył 15 dni;
- bez zbędnej zwłoki występował do Komisji Finansów Publicznych w sprawach dotyczących zmiany przeznaczenia rezerw; w zbadanych 18 sprawach wniosek Ministra Finansów do Komisji został skierowany średnio po upływie 4-5 dni, a najdłuższy okres procedowania wniosku dysponenta nie przekroczył 13 dni;
- dokonywał podziału rezerw, przestrzegając terminów określonych w art. 154 uofp,
- rozdysponował środki zgodnie z celami określonymi dla poszczególnych pozycji rezerw, a w przypadku zmiany przeznaczenia w trybie art. 154 ust. 9 uofp – zgodnie z celami wskazanymi w opinii Komisji Finansów Publicznych.

(akta kontroli: tom V str. 122-394, tom VI str. 1-65, 209-212, 415-420)

Wnioski dysponentów były analizowane przez pracowników Ministerstwa Finansów w szczególności pod kątem istnienia podstaw prawnych do sfinansowania określonych zadań z budżetu państwa, zgodności z przeznaczeniem rezerwy oraz stopnia wykorzystania środków ujętych w planie danej części budżetowej. W jednej sprawie nie dołożono należytej staranności przy rozpatrywaniu wniosku – o środki z rezerwy celowej poz. 56 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*. Minister Finansów w odpowiedzi na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) z dnia 24 sierpnia 2023 r. wydał w dniu 8 września 2023 r. decyzję⁷⁰ w sprawie zmian w budżecie

⁶⁷ Dz. U. poz. 1407.

⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia kwoty wyższej niż kwota najniższej emerytury stosowanej do ustalenia wysokości kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów rencistów w 2023 r. (Dz. U. poz. 1673).

⁶⁹ Do badania, według osądu kontrolera, wybrano decyzje o wysokich kwotach, przekraczających 600 mln zł, oraz decyzje w sprawach, w których dokonano zmian przeznaczenia rezerwy, o wartości co najmniej 100 mln zł, a także decyzję, na podstawie której uruchomiono środki w wysokości 30 mln zł na nagrody dla funkcjonariuszy formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁷⁰ Decyzja nr MF/FS7.4143.3.230.2023.MF.3573.

państwa na rok 2023 zwiększającą plan finansowy MSWiA jako dysponenta trzeciego stopnia (tj. urzędu) w części 42 – Sprawy wewnętrzne, dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75495 – Pozostała działalność o kwotę 30 mln zł z przeznaczeniem na nagrody przyznawane przez MSWiA dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji za osiągnięcia w służbie w 2023 r.

NIK zwraca uwagę, że wydanie ww. decyzji przez ministra Finansów spowodowało, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji miał wprawdzie podstawy prawne do przyznania tych nagród, nie mógł ich jednak legalnie wykorzystać przyznanych środków. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie funkcjonował fundusz nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach formacji podległych MSWiA. Fundusz nagród i zapomóg tworzony jest w jednostkach organizacyjnych Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz Służby Ochrony Państwa. Wynagrodzenia dla pracowników i funkcjonariuszy tych jednostek klasyfikowane są w rozdziałach właściwych dla rodzaju jednostki, na przykład w rozdziałach 75404 – Komendy wojewódzkie Policji, 75405 – Komendy powiatowe Policji, 75406 – Straż Graniczna. Nagrody dla funkcjonariuszy, związane z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych w ramach podstawowej działalności tych jednostek, nie powinny być klasyfikowane jako „pozostała działalność”.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wskazał podstawy prawne przyznawania nagród przez MSWiA dla funkcjonariuszy oraz argumentował, że to dysponent odpowiada za wskazanie we wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej prawidłowej klasyfikacji budżetowej, z której będą ponoszone wydatki na określone zadanie.

NIK nie kwestionuje możliwości przyznawania przez MSWiA nagród dla funkcjonariuszy jednostek formacji podległych MSWiA. Zwraca jednak uwagę, że przekazanie środków zgodnie z wnioskiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji uniemożliwiło legalne wydatkowanie tych środków na nagrody dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji. Zdaniem NIK pracownicy Ministerstwa Finansów rozpatrując przedmiotowy wniosek powinni go odrzucić lub zwrócić uwagę na potrzebę korekty wskazanej klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli: tom VI str. 361-362, 389-390, 415-420, tom VII str. 246-251)

W 2023 r. Minister Finansów w 63 przypadkach odmówił przyznania środków z rezerwy celowych budżetu państwa bądź zmiany wcześniej wydanej decyzji przyznającej środki. Zbadano 14 takich spraw, w tym jedną dotyczącą zmiany wcześniejszej decyzji Ministra Finansów. W przeanalizowanych sprawach przyczyny odmowy były zróżnicowane. Najczęściej odmowę uzasadniano niezaplanowaniem środków na wskazane we wniosku zadanie w danej rezerwie celowej. Sprawy o największej wartości dotyczyły zwiększenia wydatków w części 88 – *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury* z rezerwy celowej poz. 16 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* na wyrównanie wynagrodzeń prokuratorów za 2023 r. w związku wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie K 1/23. Minister Finansów 23 listopada 2023 r. odmówił przyznania środków w wysokości 196,3 mln zł argumentując, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do wynagrodzeń sędziów, a nie prokuratorów, oraz że nie usunął on z obrotu prawnego przepisu art. 10 ustawy o budżecie na rok 2023, określającego wysokość podstawy wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów. Następnie, po ponownym wpływie w dniu 23 listopada 2023 r. wniosków w tej sprawie, opiewających na kwotę 234,4 mln zł, Minister Finansów podtrzymał swoje stanowisko. Ostatecznie jednak, w grudniu 2023 r., po zmianie przepisów ustawy o budżecie na rok 2023, tj. dodaniu art. 10a i 10b, środki na ten cel zostały przyznane z nowo utworzonej rezerwy celowej poz. 74.

W przeanalizowanych 14 sprawach średni czas ich rozpatrywania wyniósł 20 dni, przy czym w 11 przypadkach nie przekroczył 30 dni, zaś w pozostałych trzech przypadkach wyniósł 35, 35 i 96 dni.

(akta kontroli: tom V str. 71-121, tom VI str. 66-214)

Najdłużej rozpatrywano sprawę dotyczącą wniosku Ministra Infrastruktury z 14 czerwca 2023 r. o przyznanie dodatkowych środków w wysokości 0,2 mln zł dla Urzędu Morskiego w Gdyni z rezerwy celowej poz. 56 – Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania. Środki miały być przeznaczone na wynagrodzenia, w związku z planowanym zatrudnieniem od 1 sierpnia na trzech etatach ekspertów w tworzonym zespole do spraw realizacji inwestycji. Minister Finansów udzielił odpowiedzi na ten wniosek 18 września 2023 r., tj. po upływie ponad trzech miesięcy od złożenia wniosku.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wyjaśniła, że wniosek Ministra Infrastruktury został złożony w okresie intensywnych prac nad wstępnymi limitami wydatków na 2024 r. Dodatkowo wątpliwości pracowników Ministerstwa Finansów wzbudził fakt, że w okresie bezpośrednio poprzedzającym przedmiotowy wniosek resort infrastruktury otrzymał dodatkowe wsparcie finansowe ze środków rezerwy poz. 56 w wysokości 11,5 mln zł na wzrost funduszu wynagrodzeń urzędów morskich. Minister Finansów przyznał środki na ten cel decyzją z 23 maja 2023 r. Ponadto w trakcie trwającego równoległe procesu planowania budżetu na 2024 r. dysponent w sierpniu 2023 r. przedłożył projekt budżetu na rok 2024, w ramach którego zabezpieczył środki na dodatkowe pięć etatów w związku z powołaniem zespołu ekspertów ds. realizacji programu wieloletniego pn. „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk”. Zdaniem Dyrektora Departamentu FG decyzja dysponenta w tym zakresie potwierdziła, że dysponuje on środkami w pełni umożliwiającymi utworzenie 5 nowych etatów. Wobec powyższego odpowiedź została przekazana w czasie umożliwiającym dokonanie pełnej analizy możliwości budżetowych dysponenta zarówno w roku 2023, jak i 2024.

(akta kontroli: tom VI str. 159-164, tom VII str. 70-71, 77, 85-91, 152-168)

W ocenie NIK powyższe okoliczności tylko częściowo wyjaśniają dłuższy czas rozpatrywania wniosku. Materiały dotyczące planowania wydatków na 2024 r., w tym na wynagrodzenia, zostały przekazane przez Ministra Infrastruktury 2 sierpnia 2023 r., a odpowiedzi na wniosek udzielono dopiero półtora miesiąca później. Poza tym nie wiadomo, czy fakt zaplanowania dodatkowych etatów na 2024 r. w istocie wpłynął na sposób rozpatrzenia wniosku, gdyż nie powołano się na ten fakt w uzasadnieniu odmowy. Biorąc pod uwagę okoliczność, że dodatkowych pracowników planowano zatrudnić od 1 sierpnia 2023 r., istotnym dla kierownika jednostki było uzyskanie informacji o przyznaniu bądź odmowie przyznania środków na jak najwcześniejszym etapie.

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

Na dzień podpisania ustawy budżetowej na rok 2023 r. przez Prezydenta RP, tj. na 2 lutego 2023 r., środki zaplanowane w rezerwach celowych obejmowały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań na rok 2023 w kwocie 3499,5 mln zł, z tego w rezerwach celowych: budżetu państwa – 1955,9 mln zł i budżetu środków europejskich – 1543,6 mln zł. Zapewnienia wynikały z 319 decyzji.

W 2023 r. wpłynęły 341 wnioski o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania (dalej zwanych decyzjami o zapewnieniu finansowania). Na podstawie tych wniosków w 2023 r. udzielono 319 zapewnień, a w dziesięciu przypadkach odmówiono ich udzielenia, a (trzydzieści) wniosków nie zostało rozpatrzonych do końca 2023 r.

W 2023 wydano 319 decyzji o zapewnieniu finansowania. Ponadto wydano 385 decyzji korygujących/zmieniających uprzednio wydane decyzje, anulowano 21

decyzji, a w 10 przypadkach odmówiono udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania.

W 2023 r. wydano decyzje o zapewnieniu finansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na kwotę 6512,4 mln zł, z tego:

- do sfinansowania w 2023 r. w kwocie 630 mln zł,
- do sfinansowania po 2023 r. w kwocie 5882,4 mln zł.

Kwota zapewnień finansowania udzielonych z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich na 2023 r., wynikająca z decyzji wydanych w tym roku i w latach poprzednich, wyniosła 3697,9 mln zł, z tego:

- 931,5 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2023 r.,
- 2766,4 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

W związku z zapewnieniami udzielonymi na 2023 r. (3697,9 mln zł) uruchomiono środki z rezerw celowych w kwocie 3625,4 mln zł, co stanowiło 98% łącznej kwoty zapewnień udzielonych na 2023 r. (2283,1 mln zł w budżecie państwa i 1342,3 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 (6,3% ogółu wydanych decyzji) wykazało, że były one wydane bez zbędnej zwłoki. Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3 uofp, tj. nie później niż do dnia 20 grudnia 2023 r.

W roku 2023 w Ministerstwie Finansów do rozpatrywania wniosków dysponentów wykorzystano po raz pierwszy Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. System TREZOR umożliwia dysponentom środków budżetu państwa realizację wielu procesów biznesowych (m.in. w zakresie planowania, wykonywania i sprawozdawczości budżetowej) w formie elektronicznej. Jedną z funkcjonalności tego systemu jest funkcjonalność zapewnień finansowania, która została przypisana do autoryzacji zarządzania projektem planu finansowego i planu finansowego. Funkcjonalność zapewnień finansowania pozwala dysponentom środków budżetu państwa na procesowanie wniosków o: zapewnienia finansowania, korekty zapewnień finansowania, korekty anulujące zapewnień finansowania. Korekty decyzji/anulowania decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydanych przed rokiem 2023 rozpatrywane były w systemie kancelaryjnym Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). W 2023 r. poza systemem TREZOR było procedowanych 101 wniosków dotyczących decyzji w sprawie korekt zapewnienia finansowania lub dofinansowania oraz trzy wnioski o decyzje anulujące zapewnienia wydane przed 2023 r. Było to zgodne z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷¹. Zgodnie z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2022 r. wnioski o zapewnienie finansowania lub dofinansowania, złożone i nierozpatrzone do 31 grudnia 2022 r. wnioskodawcy odzwierciedlają w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa. W 2023 r. cztery spośród pięciu wniosków złożonych i nierozpatrzonych do końca 2022 r. zostało odzwierciedlonych w systemie TREZOR. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wyjaśniła, że w jednym przypadku złożony przez dysponenta (Główny Urząd Miar) w roku 2022 wniosek o zapewnienie finansowania⁷² nie został odzwierciedlony w systemie TREZOR, ponieważ wnioskodawca nie odpowiedział na pismo Ministerstwa Finansów i nie złożył ponownie wniosku w systemie TREZOR w 2023 r.

⁷¹ Dz. U. poz. 2846.

⁷² Dotyczący realizacji projektu pn.: „Świętokrzyski Kampus Laboratoryjny Głównego Urzędu Miar - Etap I”.

W ramach systemu TREZOR zaimplementowano również możliwość generowania raportów dotyczących zapewnień finansowania. W ramach systemu znajduje się osiem raportów m.in. raport wniosków odrzuconych - środki własne, raport wniosków odrzuconych - środki unijne, zapewnienia finansowania w podziale na departamenty, zestawienie wniosków, wydanych zapewnień finansowania (ZF) na rok bieżący i lata następne oraz uruchomień z rezerwy celowej (RC) w ramach bieżącego roku, zestawienie zapewnień finansowania na rok bieżący i lata następne, ZF – raport wydanych decyzji z przypisaniem do symbolu pierwotnej decyzji o zapewnieniu finansowania, wykaz ZF, zapewnienia finansowania w bieżącym roku budżetowym według pozycji rezerw celowych. Poza raportami wymienionymi wyżej, w zakresie właściwości Departamentu Instytucji Płatniczej został opracowany „Raport 13” pt. „Zestawienia wniosków wydanych zapewnień finansowania (ZF) na rok bieżący i lata następne oraz uruchomień z rezerwy celowej (RC) w ramach bieżącego roku”, który obejmuje zarówno budżet państwa jak i budżet środków europejskich.

Do systemu mają dostęp pracownicy poszczególnych departamentów Ministerstwa Finansów⁷³. Odpowiednio do swoich kompetencji mogą uzyskać dane dotyczące kwot decyzji budżetowych wydanych w oparciu o poszczególne zapewnienia finansowania, wydawać w nim decyzje oraz tworzyć raporty.

(akta kontroli: tom IX str. 1 -100, 438-467)

Blokady

Blokady wydatków budżetu państwa w 2023 r. dokonane były w 103 częściach budżetowych (w tym w 12 sądach apelacyjnych, 16 województwach i sześciu samorządowych kolegiach odwoławczych) na łączną kwotę 16 718,7 mln zł. Decyzje o blokowaniu wydatków podejmowali dysponenti części budżetowych. W 2023 r. Prezes Rady Ministrów oraz Minister Finansów, w odniesieniu do całego budżetu państwa, nie dokonywali blokad wydatków.

Blokady wydatków w 2023 r. stanowiły 68,2% kwoty zablokowanej w 2022 r. (24 499,6 mln zł). Ponad połowa zablokowanych wydatków (52,2%) miała miejsce w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Blokady w wysokości powyżej 1 mld zł dokonane zostały w częściach 33 – Rozwój Wsi (1131,1 mln zł) oraz 84 – Środki własne Unii Europejskiej (2759,1 mln zł). Większości blokad (55,1% wartości ogółem) dokonano w ostatnich dwóch miesiącach roku. Zdecydowana większość wydatków (90,4%) została zablokowana w związku ze stwierdzeniem przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 uofp). Pozostałe blokady były wynikiem opóźnień w realizacji zadań (8,5%) oraz nadmiaru posiadanych środków i opóźnień w realizacji zadań (1,1%).

Z zablokowanych środków wykorzystano 5262,9 mln zł (31,5%), poprzez utworzenie dwóch nowych pozycji rezerw celowych, z czego 95,5% (5026,2 mln zł) dotyczyło utworzenia nowej rezerwy celowej poz. 75 – Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ze środków zablokowanych w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W 2023 r. niewykorzystana kwota środków na wydatki z pozostałych blokad wyniosła 11 455,8 mln zł i była ponad dziesięciokrotnie wyższa niż w 2022 r. (1038,3 mln), pomimo że zablokowana kwota stanowiła 68,2% kwoty zablokowanej w 2022 r. Miało to związek m.in. z przekazaniem w grudniu 2023 r. znacznie niższej kwoty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 niż w grudniu 2022 r. (11 674,1 mln zł).

W budżecie środków europejskich dokonano w 2023 r. blokad wydatków w 47 częściach na łączną kwotę 583,9 mln zł, w tym 111,3 mln zł zablokowano w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W 2022 r. zablokowano wydatki w wysokości 1071,4 mln zł.

⁷³ Departamenty: Budżetu Państwa, Finansowania Sfery Gospodarczej, Finansowania Sfery Budżetowej, Finansów i Księgowości i Instytucji Płatniczej.

Powodami blokowania wydatków był nadmiar posiadanych środków lub opóźnienia w realizacji zadań. Środki te pozostały niewykorzystane.

(akta kontroli: tom X str. 87-232)

Pozostałe zmiany i przeniesienia w planie wydatków

W 2023 r. Minister Finansów, działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 uofp, wyraził zgodę na przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych w 71 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach, jednym sądzie apelacyjnym oraz trzech samorządowych kolegiach odwoławczych. Zgody dotyczyły zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych w budżecie państwa na łączną kwotę 2153,4 mln zł i zwiększeń wydatków w tej grupie ekonomicznej o 4448,6 mln zł, tj. per saldo plus 2295,2 mln zł (w 2022 saldo wyniosło plus 3037,8 mln zł, a w 2021 r. plus 496,5 mln zł).

Największe zmiany dotyczące wydatków majątkowych, podobnie jak w latach ubiegłych, dotyczyły części 29 – Obrona narodowa, w której zwiększenia wydatków majątkowych wyniosły 3185,4 mln zł, a zmniejszenia 870,5 mln zł. Minister Obrony Narodowej wnioskując o zmiany w zakresie wydatków majątkowych wskazał na konieczność zwiększenia wydatków dotyczących pozyskania uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP. Zmniejszenia wydatków majątkowych dotyczyły w największej części oszczędności w zakresie zadań inwestycyjnych niemożliwych do realizacji w 2023 r. oraz niższym niż planowane zaangażowaniem jednostek samorządu terytorialnego w budowę strzelnic i pomników upamiętniających chwałę oręża polskiego.

Minister Finansów wyraził zgodę, na podstawie art. 5 ust. 5 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 ustaw⁷⁴, na zmianę podziału środków określonych w załącznikach nr 2 i 3 do ustawy, w zakresie wydatków Wojewody Małopolskiego, poprzez zmniejszenie wydatków na sprzęt transportowy o 3,5 mln zł i jednocześnie zwiększenie o tę kwotę wydatków na inwestycje budowlane.

W czterech przypadkach Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie lub zmniejszenie planu wydatków majątkowych w trybie art. 171 ust. 3 i 4 uofp na łączną kwotę 1,5 mln zł. Akceptacji Ministra Finansów nie uzyskały:

- wniosek Ministra Zdrowia dotyczący zmniejszenia wydatków inwestycyjnych i przekazania tych środków na dotację na realizację zadań zleconych i wynagrodzeń,
- wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczący przeznaczenia środków na modernizację systemu kontroli dostępu w budynku Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie,
- wniosek Ministra Obrony Narodowej w zakresie zmniejszenia dotacji do zadań powiatów i przeznaczenia środków na składki do organizacji międzynarodowych,
- wniosek Wojewody Lubelskiego dotyczący zakupu samochodu służbowego na potrzeby zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Dyspozytorni Medycznej.

W odpowiedzi na przedmiotowe wnioski Minister Finansów wskazał na brak możliwości dokonania przeniesień zwiększających planowane wydatki na uposażenia i wynagrodzenia, konieczność przeznaczenia wolnych środków w pierwszej kolejności na pokrycie powstałych niedoborów w jednostkach Policji, brak możliwości zmiany kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego po 30 listopada roku budżetowego (co wynika art. 170 ust. 1 uofp) oraz konieczność zakupu samochodu ze środków Wojewody.

⁷⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 86.

Minister Finansów w 2023 r. wyraził zgodę na dokonanie 230 przeniesień w budżecie środków europejskich, w 35 częściach, w trybie art. 171 ust. 3 i 4 uofp, w tym zwiększeń o 2080,6 mln zł i zmniejszeń o 1434,8 mln zł. Nie było spraw rozpatrzonych odmownie.

Na wniosek dysponentów Minister Finansów wydał 217 decyzji dotyczących przeniesień wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w trybie art. 194 ust. 1 i 2 uofp na łączną kwotę 597,4 mln zł, w tym 120 decyzji na kwotę 146,9 mln zł w zakresie budżetu państwa oraz 97 decyzji na kwotę 450,4 mln zł w zakresie budżetu środków europejskich.

Inne przeniesienia wynikały między innymi z:

- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁷⁵ – przeniesienia pomiędzy częściami budżetowymi w wysokości 1,6 mln zł w związku z zmianą organizacji kontroli transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji;
- decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanych na podstawie art. 171 ust.1 uofp w związku z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁶ – przeniesienia w zakresie wydatków majątkowych budżetu państwa w ramach części 15 – Sądy powszechne na łączną kwotę 48,7 mln zł;
- pięciu decyzji Szefa Kancelarii Prezydenta RP wydanych na podstawie art. 29 ustawy o budżecie na 2023 r., dotyczących wydatków na obiekty zabytkowe na łączną kwotę 6,8 mln zł;
- decyzji Ministra Finansów dotyczącej przeniesienia wydatków na podstawie art. 20 ustawy o budżecie na 2023 r., w zakresie wydatków budżetowych na finansowanie świadczeń emerytalno-rentowych w wysokości 60,8 mln zł;
- decyzji dysponentów dokonanych na podstawie art. 164 i art. 171 ust. 1 uofp dotyczących 14 przeniesień na łączną kwotę 7 mln zł w zakresie części 85/10 – Województwo Łódzkie oraz 15 – Sądy powszechne.

Badaniem objęto 45,1% (4560,6 mln zł) wartości wszystkich decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 uofp oraz 43,4% kwot (519,6 mln zł) z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust. 1, 2 i 5 uofp. W zbadanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom XI str. 1-257, 386-390)

Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa⁷⁷

Dochody budżetu państwa w 2023 r. wyniosły 573 957,9 mln zł, tj. 95,4% kwoty prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej i 94,9% planu wg ustawy budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r. Na podaną kwotę złożyły się dochody podatkowe w wysokości 506 866,7 mln zł (stanowiące 88,3% całości dochodów budżetu państwa), dochody niepodatkowe w wysokości 63 709,8 mln zł (11,1%) oraz środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi w wysokości 3381,4 mln zł (0,6%). W porównaniu z kwotami ujętymi w znowelizowanej ustawie

⁷⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 177.

⁷⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 334.

⁷⁷ Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2023 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów przekazanych NIK 13 marca 2024 r., pochodzących ze sprawozdań Rb-27 i R-28 dysponentów części budżetu państwa. Dane te nie są ostateczne, gdyż sprawozdania mogą być korygowane do 30 kwietnia 2024 r. Wielkość dochodów obejmuje także wpłaty w wysokości 476,1 mln zł dokonane w marcu 2024 r. w części 77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.) w przypadku gdy przekazanie środków, o których mowa w art. 111 pkt 16 uofp, z wyjątkiem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b oraz pkt 6 uofp, nastąpi w pierwszym kwartale nowego roku budżetowego, środki przekazane na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa zalicza się na rachunek bankowy roku budżetowego, w którym odpowiadające im wydatki zostały poniesione lub refundacja dokonana.

budżetowej dochody podatkowe były niższe o 5,6% (o 29 966,5 mln zł), dochody niepodatkowe – wyższe o 4,9% (o 2958 mln zł), zaś środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi – niższe o 10,9% (o 411,9 mln zł).

Podatek od towarów i usług stanowił 48,2% wszystkich dochodów podatkowych, podatek dochodowy od osób fizycznych – 18,1%, podatek akcyzowy – 16,7%, a podatek dochodowy od osób prawnych 13,4%. Dochody podatkowe przekroczyły prognozowany w nowelizacji ustawy budżetowej poziom w podatku dochodowym od osób fizycznych o 9,7% (o 8095,6 mln zł) oraz podatku akcyzowym o 1,2% (o 998,8 mln zł). Wzrost dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w największym stopniu był związany ze wzrostem wynagrodzeń. W przypadku pozostałych podatków nie zrealizowano prognozowanych dochodów, w tym w zakresie podatku od towarów i usług, gdzie dochody w wysokości 244 267,4 mln zł stanowiły 89,5% prognozy, tj. mniej o 28 632,6 mln zł. Mniejsze od prognozowanych dochody z tytułu podatku od towarów i usług były w głównej mierze efektem wprowadzenia w 2023 r. preferencyjnych stawek na żywność. W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych w 2023 r. zrealizowane dochody w wysokości 67 883,1 mln zł był niższe od prognozy o 12,5% (o 9723,9 mln zł).

W zakresie dochodów niepodatkowych zrealizowane dochody stanowiły 104,9% planu, jednak w porównaniu do ustawy budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r. nastąpiła zmiana ich struktury. Wzrósł udział dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych z 73,7% do 79,8% (o 10 004,2 mln zł) a zmniejszył się udział cła z 15,7% do 9,7% (o 2517,4 mln zł).

W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2022 r. dochody nominalnie wzrosły o 69 137,1 mln zł (o 13,7%), z czego dochody podatkowe o 41 410,6 mln zł (o 8,9%), dochody niepodatkowe o 26 927,4 mln zł (o 73,2%), a środki z UE i innych źródeł – o 799,1 mln zł (o 30,9%). Wśród podatków stanowiących największy udział w dochodach podatkowych wzrost w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano w podatku od towarów i usług (o 13 876,8 mln zł, tj. o 6%), podatku dochodowym od osób fizycznych (o 23 558,6 mln zł, tj. o 34,6%) oraz podatku akcyzowym (o 5025,4 mln zł, tj. o 6,3%). Spadek dochodów dotyczył natomiast podatku dochodowego od osób prawnych (o 2253,5 mln zł, tj. o 3,2%).

Wzrost dochodów niepodatkowych determinował wzrost dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych, które wzrosły w porównaniu do 2022 r. o 28 324 mln zł tj. o 125,7%. Do tej grupy zalicza się między innymi wpływy z tytułu odsetek, opłat i kosztów sądowych, grzywien, mandatów i kar 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. W 2023 r., inaczej niż w roku poprzednim, do dochodów tych zaliczono środki pozyskane ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które to w 2022 r. w istotnej części przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W 2023 r. dochody te wyniosły 18 289,3 mln zł. Na wzrost tej grupy dochodów wpływ miały też dochody z tytułu zarządzania długiem, które wyniosły 8017,3 mln zł, w porównaniu do 1210,2 mln zł w 2022 r. Drugim pod względem istotności źródłem dochodów niepodatkowych były dochody z cła w wysokości 6159,6 mln zł. W porównaniu do 2022 r. były one niższe o 2112 mln zł (o 25,5%).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec roku wyniosły 154 822,3 mln zł, a zaległości 143 017,9 mln zł. W porównaniu do 2022 r. należności wzrosły o mniej niż 0,1% a zaległości o 1,5%. Największe kwoty należności i zaległości, podobnie jak w latach poprzednich, wystąpiły w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa (odpowiednio 124 571,1 mln zł, tj. 80,5% wszystkich należności i 116 042,1 mln zł, tj. 81,1% wszystkich zaległości). Należności i zaległości z tytułu podatku od towarów i usług stanowiły odpowiednio 60,5% i 61,6% wszystkich należności i zaległości budżetu państwa.

(akta kontroli: tom X str. 228-232, tom XI str. 258-330, 344-350, 361-385)

Wydatki budżetu państwa w 2023 r. wyniosły 659 586,5 mln zł, co stanowiło 98,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r. oraz 95,1% kwoty wynikającej z nowelizacji ustawy budżetowej. W 2023 r. nie ustalono wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego oraz dokonano wpłaty na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 5026,2 mln zł. Dla porównania, pod koniec 2022 r. dokonano wpłat na rzecz różnych funduszy w łącznej wysokości 31 842,5 mln zł.

Zrealizowane wydatki były niższe o 33 791,9 mln zł od maksymalnej kwoty wydatków zapisanej w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Największa różnica dotyczyła wydatków bieżących jednostek budżetowych (16 537,2 mln zł) oraz wydatków majątkowych (8288,4 mln zł). Wyższe niż planowano wydatki dotyczyły natomiast dotacji i subwencji (o 424,6 mln zł).

Wydatki budżetu państwa w 2023 r. były wyższe od wydatków z roku poprzedniego o 142 187,6 mln zł, tj. o 27,5%. W porównaniu z wydatkami z 2022 r. wzrost wydatków nastąpił we wszystkich grupach ekonomicznych, z wyjątkiem środków własnych UE, które były niższe o 3980,3 mln zł (o 11,6%). Największy wzrost wydatków dotyczył wydatków majątkowych, na które w 2023 r. przeznaczono 59 087,4 mln zł, w porównaniu do 25 238 mln zł w 2022 r. (wzrost o 134,1%). Należy jednak zaznaczyć, że w latach wcześniejszych wydatki te utrzymywały się na wyższym poziomie; w latach 2021 i 2020 było to odpowiednio 42 041,2 mln zł i 33 395,6 mln zł. Drugą istotną grupą, w której wydatki wzrosły, w porównaniu do 2022 r., były wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, które osiągając 61 710,3 mln zł były o 28 992,1 mln zł (o 88,6%) wyższe niż w 2022 r. Zwiększenie wydatków w pozostałych grupach ekonomicznych wyniosło: 36 631,6 mln zł (o 14,3%) w grupie dotacje i subwencje, 22 342,3 mln zł (o 37,9%) w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych, 22 173,6 mln zł (o 22,1%) w grupie wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz 2178,9 mln zł (o 22,3%) w grupie dot. współfinansowania projektów z udziałem środków UE.

Nadal największą część wydatków budżetu państwa stanowiły dotacje i subwencje (44,4%) jednak ich udział uległ zmniejszeniu w porównaniu do 2022 r. (49,5%). Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 122 469,3 mln zł (stanowiły 18,6%), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 81 294 mln zł (12,3%), wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa – 61 710,3 mln zł (9,4%), wydatki majątkowe – 59 087,4 mln zł (9%), środki własne Unii Europejskiej – 30 313,6 mln zł (4,6%) oraz wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 11 937,5 mln zł (1,8%).

Deficyt budżetu państwa w 2023 r. wyniósł 85 628,6 mln zł i stanowił 93,1% limitu ustalonego w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁷⁸, w 2023 r. wydatki z budżetu państwa na potrzeby obronne powinny być nie mniejsze niż 3% produktu krajowego brutto. Zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2023 kwota wydatków obronnych wyniosła 97 445 mln zł i została oszacowana zgodnie z regułą zawartą w art. 40 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, tj. w wysokości 3% prognozowanego produktu krajowego brutto w roku 2023 wynoszącego 3248 mld zł. Wydatki obronne obejmowały wydatki budżetowe w części 29 – *Obrona narodowa* (96 920,5 mln zł) oraz w dziale 752 – *Obrona narodowa* w innych częściach budżetu państwa (524,5 mln zł). Wydatki obronne w 2023 r. zostały zrealizowane w wysokości 97 612,2 mln zł, z tego w części 29 – *Obrona narodowa* w wysokości 97 079,6 mln zł, a w dziale 752 – *Obrona narodowa* w innych częściach budżetu państwa w wysokości 532,6 mln zł.

(akta kontroli: tom X str. 228-232, tom XI, str. 259-282, 331-343, 352-380)

⁷⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 248.

W 2023 r. dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 76 050,3 mln zł, tj. o 4,6% (o 3334 mln zł) wyższej niż w 2022 r. i o 28,9% (o 30 968,4 mln zł) poniżej prognozy na 2023 r. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 75 081,9 mln zł i były o 1,3% (o 979,2 mln zł) wyższe niż w 2022 r. Zrealizowane w 2023 r. wydatki stanowiły 60,9% planu. Nadwyżka budżetu środków europejskich wyniosła 968,5 mln zł, wobec planowanego deficytu w wysokości 16 182,7 mln zł.

(akta kontroli: tom XI str. 352-380)

Wybrane zagadnienia związane z jawnością i przejrzystością finansów publicznych

W 2023 r. finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem państwa a skala tego finansowania wzrosła nominalnie w porównaniu do roku 2022. Według stanu na koniec 2023 r. w BGK funkcjonowało łącznie 20 funduszy, określanych przez BGK jako fundusze przepływowe. W stosunku do 2022 r. liczba funduszy obsługiwanych przez BGK nie uległa zmianie, ale nastąpiła zmiana w ich strukturze. W 2022 r. zlikwidowano Funduszu Dopłat do Oprocentowania⁷⁹ natomiast 1 stycznia 2023 r. utworzono Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, do którego przekazano środki zlikwidowanego państwowego funduszu celowego o tej samej nazwie. Według danych przekazanych NIK przez BGK, wydatki 20 funduszy obsługiwanych przez BGK wyniosły w 2023 r. 131 640,9 mln zł co odpowiadało 20% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w tym okresie. oraz 3,9% PKB w 2023 r. Łączne wydatki tych funduszy w 2023 r. wzrosły o 25 071,6 mln zł, tj. o 23,5% w stosunku do wydatków funduszy zrealizowanych rok wcześniej. Wpłaty z budżetu państwa do tych funduszy w 2023 r. wyniosły 22,2 mld zł⁸⁰ i stanowiły 17,2% wpływów tych funduszy. Największa wpłata z budżetu państwa w wysokości 10,6 mld zł została przekazana do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: FWSZ) i stanowiła 36,1% ogółu środków z budżetu państwa przekazanych do funduszy przepływowych w BGK. Kolejne co do wielkości wpłaty zostały przekazane na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC-19) oraz Funduszu Pomocy (dalej: FP) i wynosiły odpowiednio 5 mld zł (17,1%) oraz 4,5 mld zł (15,2%). Łącznie te trzy fundusze otrzymały 68,4% ogółu środków z budżetu państwa przekazanych do funduszy w BGK. Wydatki funduszy finansowane były także z emisji obligacji, a w niektórych przypadkach także z kredytów i pożyczek. Należy podkreślić, że część funduszy nie miała stałych źródeł finansowania i była zasilana wyłącznie środkami pochodzącymi z budżetu państwa i emisji obligacji (nie licząc przychodów z odsetek od środków ulokowanych na rachunkach funduszy).

Największe wydatki zrealizowały w 2023 r. następujące fundusze⁸¹: FPC-19 – 59 545,6 mln zł (45,2% wydatków funduszy ogółem), FWSZ – 24 188,8 mln zł (18,4%), Krajowy Fundusz Drogowy – 20 712,6 mln zł (15,7%), FP – 15 019,2 mln zł (11,4%), Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – 5018,7 mln zł (3,8%), Fundusz Dopłat – 2619,2 mln zł (2%), Fundusz Kolejowy – 2280,5 mln zł (1,7%) oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – 1214,7 mln zł (1%).

(akta kontroli: tom II str. 19-22)

Wydatki FPC-19 w 2023 r. wyniosły 59 545,6 mln zł, z czego 33 130,4 mln zł, tj. 55,6% przeznaczono na finansowanie różnego rodzaju dodatków i rekompensat wynikających ze wzrostu cen surowców i energii elektrycznej, m.in: wypłaty przez

⁷⁹ W III kwartale 2022 r. został zlikwidowany Fundusz Dopłat do Oprocentowania, co wynikało ze zrealizowania przez BGK w lipcu 2022 roku ostatniej dopłaty wynikającej z przepisów ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2141), a także umowy zawartej 15 lipca 2020 r. między Ministrem Rozwoju a BGK.

⁸⁰ Prezentowane dane pochodzą ze sprawozdań poszczególnych funduszy jak i z wstępnych wyników wykonania budżetu państwa za 2023 r. Ze względu na to, że dane z wykonania budżetu państwa nie są jeszcze dostępne, ostateczne dane dotyczące wydatków przekazanych z budżetu państwa do funduszy utworzonych, powierzonych i przekazanych do BGK na podstawie odrębnych ustaw mogą ulec zmianie.

⁸¹ Uwzględniono fundusze, których roczne wydatki w 2023 r. przekraczały 1 mld zł.

gminy dodatków węglowych, finansowanie mechanizmu rekompensat ograniczających wysokości cen energii elektrycznej, źródeł ciepła i paliw gazowych, w tym dopłaty do maksymalnych stawek gazu dla piekarni i cukierni, czy refundacja podatku VAT w związku z sytuacją na rynku gazu. Ponadto w ramach FPC-19 w 2023 r. środki w wysokości 21 459,9 mln zł (35,9%) zostały przeznaczone na sfinansowanie 1-6 i 8 edycji Programu Inwestycji Strategicznych oraz Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W 2023 r. wydatki FPC-19 finansowane były głównie z emisji obligacji w wysokości 22 716,40 mln zł (38,1%), odpisów dokonywanych przez wytwórców energii elektrycznej oraz przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem energią elektryczną w wysokości 14 278,2 mln zł (24,0%) oraz z wpłaty z budżetu państwa⁸² w wysokości 5026,24 mln zł (8,4%).

(akta kontroli: tom I str. 49-53, 336-354)

Drugim pod względem wartości wydatków był utworzony w 2022 r. FWSZ⁸³. W 2023 r. wydatki z FWSZ wyniosły 24 188,81 mln zł, z czego 23 293,7 mln zł (96,3%) przeznaczono na realizację celów określonych w Programie rozwoju Sił Zbrojnych⁸⁴, a 891,4 mln zł (3,69%) stanowiły koszty organizacji i obsługi finansowania dłużnego. Poza wspomnianą wyżej wpłatą z budżetu państwa, wydatki FWSZ w 2023 r. sfinansowane zostały ze środków pochodzących z kredytu w wysokości 9755,41 mln zł (30,9%) oraz z emisji obligacji, z których pozyskano 7179,7 ml zł (22,7%).

(akta kontroli: tom II str. 143-148)

Wydatki Krajowego Funduszu Drogowego⁸⁵ (dalej: KFD) w 2023 r. wyniosły 20 712,6 zł i zostały przeznaczone na zadania drogowe w wysokości 15 331,22 mln zł (74,0%), na obsługę zadłużenia 2977,4 mln zł (14,4%) oraz na wypłaty na rzecz spółek 2063,7 mln zł (10%). Wydatki te zostały sfinansowane z opłaty paliwowej w wysokości 6741,4 mln zł (35,3%), emisji obligacji 3035,66 mln zł (15,9%), refundacji z funduszy UE 2893,5 mln zł (15,1%) oraz poboru opłat za przejazd autostradami 2362,4 mln zł (12,35%). Ponadto w 2023 r. KFD otrzymał z budżetu państwa środki w wysokości 105,72 mln zł tytułem pokrycia zmniejszonych wpływów wynikających z wdrożenia procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń podczas wakacyjnych weekendów w 2023 r.

(akta kontroli: tom II str. 85-122)

Fundusz Pomocy powstał w 2022 r.⁸⁶ w odpowiedzi na sytuację powstałą w wyniku inwazji Rosji na Ukrainę. Głównym celem FP było niedopuszczenie do powstania kryzysu humanitarnego spowodowanego napływem ludności ukraińskiej do Polski, a także realizacja zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju. W 2023 r. wydatki FP wyniosły 15 019,2 mln zł, w ramach których sfinansowano m.in. pomoc dla producentów rolnych, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku rolnym w wysokości 2800 mln zł (18,6%) oraz pomoc z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotycząca sprzedaży zbóż w wysokości 2200 mln zł (14,6%). Ponadto z FP w 2023 r. sfinansowano zadania realizowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w wysokości

⁸² Wpłaty z dokonano na podstawie decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 podjętej przez Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2023 r. o utworzeniu rezerwy celowej w poz. 75 z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Środki zostały ujęte w grupie ekonomicznej „dotacje i subwencje”.

⁸³ Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych powstał 23 kwietnia 2022 r. na mocy ustawy o obronie Ojczyzny.

⁸⁴ Program rozwoju Sił Zbrojnych wynika z art. 37 ustawy o obronie Ojczyzny i jest to program opracowany przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz stosownie do zasad planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

⁸⁵ Krajowy Fundusz Drogowy został utworzony 1 stycznia 2004 r. na mocy ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 321). Środki finansowe KFD pochodzą m.in. z wpływów z opłaty paliwowej, opłat pobranych za przejazd po autostradach, wpływów z grzywien nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego, środków z kredytów lub pożyczek, wpływów z emisji obligacji, środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (w tym refundacje z funduszy UE) oraz dotacji i pożyczek z budżetu państwa.

⁸⁶ Fundusz Pomocy powstał na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).

2827,5 mln zł oraz wypłatę świadczeń rodzinnych, wychowawczego, dobry start i innych⁸⁷ w wysokości 1584,3 mln zł. Zadania FP w 2023 r. zostały sfinansowane z emisji obligacji, z których pozyskano środki w wysokości 7944,1 mln zł, co stanowiło ponad połowę wydatków tego funduszu (52,9%) oraz z wpłat z budżetu państwa w łącznej wysokości 4450 mln zł co stanowiło 29,6% wydatków funduszu.

(akta kontroli: tom II str. 53-70)

Kolejnym pod względem wielkości wydatków zrealizowanych w 2023 r. był Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg⁸⁸ (dalej: RFRD), który przed 2023 r. miał status państwowego funduszu celowego. Jak wyjaśnił ówczesny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, przekształcenie RFRD z państwowego funduszu celowego w fundusz przepływowy umiejscowiony w BGK podyktowane było koniecznością usprawnienia procesów finansowych funduszu i zapewnienie dostosowania do obecnie panujących warunków gospodarczych. Nowa formuła funduszu miała usprawnić przepływ środków z rachunku bankowego funduszu na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego. W 2023 r. wydatki RFRD wyniosły 5018,7 mln zł co stanowiło 73,9% planu. Na realizację głównych zadań funduszu⁸⁹ przeznaczono 5017,6 mln zł, co stanowiło 99,9% a pozostała kwota w wysokości 1,1 mln zł przeznaczona została na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK za obsługę funduszu. W 2023 r. RFRD został zasilony środkami z likwidowanego funduszu celowego o tej samej nazwie w wysokości 6815,7 mln zł (91%) oraz wpłat z budżetu państwa, z czego 500 mln zł (6,7%) pochodziło z części budżetowej, której dysponentem był Minister Obrony Narodowej a 174,1 mln zł (2,3%) z części budżetowej, której dysponentem był minister właściwy do spraw transportu.

(akta kontroli: tom II str. 123-136)

W 2023 r. ze środków Funduszu Dopłat⁹⁰ zrealizowano wydatki w wysokości 2610,1 mln zł. Ponad połowa tych wydatków (55,8%) została sfinansowana ze środków budżetu państwa w wysokości 1461,8 mln zł⁹¹.

(akta kontroli: tom II str. 23-33, 270, 278-279, 294-295)

Fundusz Kolejowy w 2023 r zrealizował wpływy w kwocie 2280,5 mln zł z czego 2279,1 mln zł, a więc blisko 100%, przeznaczone zostało na zadania kolejowe związane z budową i przebudową linii kolejowych. Pozostała kwota w wysokości 1,4 mln zł została przeznaczona na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK za obsługę funduszu. Wydatki funduszu kolejowego zostały sfinansowane m.in. z opłaty paliwowej w wysokości 1705,1 mln zł (48,6%) oraz z wpływów ze skarbowych papierów wartościowych przekazanych na rzecz funduszu, z czego pozyskano kwotę 1531,7 mln zł (44,7%). W 2023 r. Fundusz Kolejowy nie został zasilony środkami pochodzącymi z budżetu państwa.

(akta kontroli: tom II str. 71-84)

⁸⁷ Pełny katalog świadczeń zawarty jest w art. 26 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

⁸⁸ Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg funkcjonował uprzednio pod nazwą Fundusz Dróg Samorządowych. Z dniem 1 stycznia 2023 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, funkcjonujący dotychczas w formie państwowego funduszu celowego został przekształcony w fundusz umiejscowiony w BGK.

⁸⁹ RFRD gromadzi środki finansowe na zadania polegające m.in. na budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych i powiatowych, budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym, budowie mostów, czy budowie obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich. Szczegółowo zadania RFRD określone zostały w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2023 r. poz. 1983).

⁹⁰ O Funduszu Dopłat stanowi art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1352).

⁹¹ Dane o wykonaniu wydatków budżetu państwa w 2023 r. podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów przekazanych NIK 13 marca 2024 r., pochodzących ze sprawozdań Rb-27 i R-28 dysponentów części budżetu państwa. Dane te nie są ostateczne, gdyż sprawozdania mogą być korygowane do 30 kwietnia 2024 r.

W 2023 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa⁹² (dalej: RFRM) został zasilony skarbowymi papierami wartościowymi o wartości nominalnej 700 mln zł⁹³. W 2023 r. z funduszu wypłacono kwotę 1213,5 mln zł tytułem wsparcia dla gmin⁹⁴, które obejmowały udziały lub akcje w tworzonych lub istniejących towarzystwach budownictwa społecznego lub SIM⁹⁵.

(akta kontroli: tom II str. 34-38)

Funkcjonowanie wielu rozmaitych funduszy przepływowych w BGK jest sprzeczne z zasadą jedności oznaczającą objęcie jednym aktem prawnym dochodów i wydatków budżetowych oraz zasadą jawności polegającą na pełnym informowaniu społeczeństwa o pracach nad ustawą budżetową i przebiegiem realizacji budżetu. Należy tutaj podkreślić, że ani plany finansowe, ani ich zmiany, ani sprawozdania z realizacji planów funduszy umiejscowionych w BGK nie były do tej pory publikowane. Podstawowe informacje o wpływach i wydatkach poszczególnych funduszy zostały wprawdzie podane w sprawozdaniach Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego⁹⁶, jednak dane te były zagregowane, w związku z czym zakres przekazywanych informacji był ograniczony. Przykładowo, w części dotyczącej Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jedną, zbiorczą kwotą zaprezentowano wszystkie wydatki na realizację zadań określonych w ustawie powołującej ten fundusz, bez wyszczególnienia kwot wydatkowanych na poszczególne zadania. Dane te, jak zauważył BGK w swoim sprawozdaniu, „miały charakter wyłącznie prezentacyjny”, a zatem, chociaż istotne, tylko w ograniczonym zakresie umożliwiały społeczeństwu zapoznanie się z informacjami o wydatkach poniesionych z tych funduszy.

Ponadto funkcjonowanie wielu rozmaitych funduszy przepływowych w BGK jest sprzeczne z zasadą zupełności, która postuluje włączenie do budżetu państwa wszystkich dochodów i wydatków państwa w pełnych kwotach. Fundusze umiejscowione w BGK nie posiadają osobowości prawnej, są to rachunki bankowe, którymi dysponują odpowiedni ministrowie wskazani w ustawie tworzącej fundusz. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. W odróżnieniu do zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego, którego dokonuje organ dysponujący tym funduszem po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw finansów publicznych, zmiany planów finansowych funduszy w BGK dokonywane są z pominięciem sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Ponadto, zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa, natomiast zasada ta nie dotyczy funduszy umiejscowionych w BGK, w których zwiększenia planów mogą powodować zwiększenie kwoty wpłaty z budżetu państwa. Środki zgromadzone na rachunkach funduszy nie wygasają z końcem roku budżetowego, tak jak pozostałe wydatki budżetu państwa.

Funkcjonowanie wielu rozmaitych funduszy przepływowych w BGK jest sprzeczne także z zasadą przejrzystości, zgodnie z którą finanse publiczne powinny być prezentowane w układzie przejrzystym, czytelnym, tak aby widoczny był ściśle określony podział zadań i kompetencji.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów poinformowała, że działania Ministerstwa Finansów będą zmierzały w kierunku ograniczenia lub, tam gdzie to możliwe, całkowitego wyeliminowania rozwiązań w zakresie funduszy usytuowanych poza sektorem finansów publicznych. Jednocześnie wskazała, że z uwagi na skalę przedsięwzięć, których to zagadnienie dotyczy - nie tylko w kontekście ich liczby, ale

⁹² Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa został utworzony na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11, ze zm.).

⁹³ Wg wartości godziwej papiery te miały wartość 722,5 mln zł. Celem RFRM jest pobudzenie inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM).

⁹⁴ Wsparcie wypłacane gminom odbywa się na warunkach określonych w art. 331 – 33s ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 527).

⁹⁵ SIM – społeczna inicjatywa mieszkaniowa.

⁹⁶ Sprawozdanie za 2023 r. nie było dostępne w czasie opracowywania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

także w kontekście skali wydatków realizowanych przy wykorzystaniu tych instrumentów - mechanizm ich wygaszania (ograniczania) wymaga starannego i odpowiedzialnego zaprojektowania. Działania kierunkowe w celu poprawy transparentności oraz przejrzystości procesu budżetowego są i będą przedmiotem dążenia, tym niemniej sam proces - z uwagi na jego złożoność - może wymagać rozłożenia w czasie i podzielenia na etapy.

(akta kontroli: tom VII str. 222-245)

Minister Finansów opracował projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 czerwca 2023 r.⁹⁷, w którym planowano m.in. wprowadzenie zmian dotyczących sprawozdawczości funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. W uzasadnieniu do tego projektu wskazano m.in., że obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne utrudniają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych realizowanie obowiązków sprawozdawczych nałożonych ustawą o finansach publicznych, gdyż w niektórych przypadkach nie jest on bezpośrednim adresatem sprawozdawczości funduszy. Ponadto odmienne tryby i terminy utrudniają uzgodnienia ostatecznych kwot wykonania budżetu państwa dokonywane pomiędzy dysponentami a Ministrem Finansów.

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy miały polegać na ujednoczeniu terminów, trybu oraz zakresu sprawozdawczości dla wszystkich funduszy. W uzasadnieniu projektu opracowanego przez Ministerstwo Finansów argumentowano, że fundusze umiejscowione w BGK posiadają odrębne uregulowania prawne w zakresie sprawozdawczości. Zasady oraz terminy sporządzania sprawozdań z realizacji planów finansowych tych funduszy regulują ustawy, na podstawie których utworzone zostały poszczególne fundusze. W obecnym stanie prawnym obowiązki sprawozdawcze 20 funduszy funkcjonujących w ramach BGK określone są aż w 17 aktach prawnych, co nie sprzyja ani realizacji obowiązków sprawozdawczych ministra właściwego do spraw finansów publicznych nałożonych przez przepisy ustawy o finansach publicznych ani przejrzystości finansów publicznych. Dla przykładu, sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 BGK przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, a w przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, BGK przekazuje sprawozdanie Ministrowi Obrony Narodowej a ten sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

Oprócz wymienionych rozwiązań projekt Ministerstwa Finansów przewidywał:

- ograniczenie możliwości emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie ustaw,
- poszerzenie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej poprzez włączenie do jego treści planów finansowych ww. funduszy,
- dołączanie informacji o wykonaniu planów finansowych tych funduszy do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej,
- pewne ograniczenie zakresu zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Proponowane zmiany zostały zgłoszone do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów oraz Przewodniczącemu Stałemu Komitetu Rady Ministrów (dalej: SKRM), odpowiednio w kwietniu i czerwcu 2023 r., jednak ostatecznie nie znalazły się w projekcie ustawy przekazanym dnia 21 czerwca 2023 r.⁹⁸ do rozpatrzenia SKRM i następnie 23 czerwca 2023 r. RM oraz dalej 3 lipca

⁹⁷ Projekt nr UD500 w archiwalnym wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu od 21 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.

⁹⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12374001>. Projekt w wersji przedstawionej dnia 21 czerwca 2023 r. do rozpatrzenia przez SKRM nosił tytuł o zmianie ustawy o finansach publicznych i został ograniczony do zmian dotyczących stabilizującej reguły wydatkowej.

2023 r. do Sejmu⁹⁹. W związku z tym, że podjęta przez Ministra Finansów inicjatywa okazała się nieskuteczna, NIK ponownie wskazuje na potrzebę kontynuacji prac nad rozwiązaniami zmierzającymi do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych i przywrócenia budżetowi państwa jego konstytucyjnej rangi.

(akta kontroli: tom III str. 1-184, 272-275)

W 2024 r. Minister Finansów skierował pismo do wszystkich dysponentów funduszy ulokowanych w BGK z prośbą o wyrażenie zgody na publikację przez BGK na stronie internetowej BGK planów finansowych, planów finansowych po zmianach oraz sprawozdań z realizacji planów finansowych z wyjątkiem informacji niejawnych. Wszyscy dysponenci wyrazili zgodę na publikację na stronie internetowej BGK kwartalnych danych dotyczących planów, ich zmian oraz sprawozdań z realizacji tych planów w terminie do 30. dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału. Ponadto, zgodnie z prośbą Ministra Finansów, wraz z publikacją danych za pierwszy kwartał 2024 r., których należy spodziewać się do końca kwietnia 2024 r., opublikowane zostanie wykonanie planów finansowych tych funduszy za 2023 r.

(akta kontroli: tom II str. 310-333)

Dane dotyczące wykonania budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r. zostały opublikowane przez Ministerstwo Finansów dopiero 17 października 2023 r. Nieuzasadniona zwłoka w publikacji ww. danych skutkowałą nienależytą realizacją zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi, która urzeczywistniona jest m.in. poprzez podawanie do publicznej wiadomości informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne¹⁰⁰. Realizacja tego zadania polega przede wszystkim na publikowaniu przez Ministerstwo Finansów sprawozdania operatywnego z wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne. Ponadto Ministerstwo Finansów od wielu lat publikuje także szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa oraz informacje o rozdysponowaniu rezerwy ogólnej narastająco za kolejne okresy miesięczne.

Terminy podawania do publicznej wiadomości informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne nie zostały określone w uofp, niemniej jednak, aby dane te mogły spełnić swoją funkcję informacyjną powinny być publikowane na bieżąco, w najkrótszym możliwym terminie. W 2022 r. sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za poszczególne miesiące¹⁰¹ były publikowane po upływie od 33 do 46 dni od zakończenia miesiąca, którego te dane dotyczyły, średnio po upływie 40 dni. W 2023 r. sprawozdania operatywne były publikowane po upływie od 35 do 53 dni od zakończenia miesiąca, którego te dane dotyczyły, średnio po upływie 41 dni. Z kolei dane o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za poszczególne miesiące¹⁰² w 2022 r. były podawane do publicznej wiadomości po upływie od 15 do 28 dni od zakończenia miesiąca, którego te dane dotyczyły, średnio po upływie 23 dni¹⁰³. W 2023 r. dane o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za poszczególne miesiące były publikowane po upływie od 18 do 31 dni od zakończenia miesiąca¹⁰⁴, średnio po upływie 25 dni. Długoletnia praktyka stosowana w Ministerstwie Finansów polegająca na publikacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów (dalej: BIP MF) danych o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne najczęściej w drugiej połowie miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczyły a sprawozdania operatywne

⁹⁹ Druk nr 3422 opublikowany pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3422>, [dostęp: 18.03.2024 r.].

¹⁰⁰ Art. 34 ust 1. pkt 3 lit. d uofp.

¹⁰¹ Bez uwzględnienia danych za grudzień, które są zazwyczaj publikowane razem z wykonaniem rocznym, co następuje znacznie później niż publikacja danych za pozostałe miesiące.

¹⁰² Jak wyżej.

¹⁰³ Ugruntowaną praktyką Ministerstwa Finansów jest publikowanie danych dotyczących rozdysponowania rezerwy ogólnej w terminach zasadniczo zbieżnych z datami publikacji danych dotyczących szacunkowego wykonania budżetu państwa.

¹⁰⁴ Dane te nie uwzględniają szczególnego przypadku, który wystąpił w odniesieniu do publikacji danych za okres styczeń-sierpień 2023 r.

w pierwszej połowie miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczyły była respektowana w 2023 r. poza jednym wyjątkiem, który dotyczył publikacji danych za okres styczeń-sierpień 2023 r. Zarówno sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa jak i szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa oraz informacje o rozdysonowaniu rezerwy ogólnej za okres od stycznia do sierpnia 2023 r. zostały opublikowane dopiero 17 października 2023 r., a więc 47 dni po zakończeniu miesiąca, którego dotyczyły.

We wrześniu 2023 r. Ministerstwo Finansów nie opublikowało żadnych danych dotyczących wykonania budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r., co było odbierane przez opinię publiczną jako celowe ukrywanie niewygodnych danych¹⁰⁵. W toku kontroli NIK ustaliła, że przygotowywanie ww. danych do publikacji jest stałym i standardowym zadaniem Departamentu Budżetu Państwa¹⁰⁶, a późniejsza niż zwyczajowo publikacja danych nie wynikała ani z awarii systemów informatycznych, ani innych problemów natury technicznej, czy też z konieczności korekty danych.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w wyjaśnieniach odnośnie do powyższego wskazała, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają terminów sporządzania sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa i nie przewidują granicznych terminów publikacji tych sprawozdań a najważniejszym uwarunkowaniem w zakresie publikacji danych sprawozdawczych jest rzetelność i prawidłowość prezentowanych danych. Ponadto wskazała, że późniejsza niż zwyczajowo publikacja danych o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r. wynikała z konieczności zachowania uporządkowanego procesu podawania informacji do publicznej wiadomości, co warunkowała zgoda członka kierownictwa Ministerstwa Finansów nadzorującego prace tego departamentu. Ze względu na to, że dane zawarte w sprawozdaniu operatywnym oraz dane dotyczące rozdysonowania rezerw mają charakter wtórny do danych o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa, zgoda członka kierownictwa Ministerstwa Finansów na publikację danych o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa warunkuje także publikację sprawozdania operatywnego i informacji o rozdysonowaniu rezerw. Z wyjaśnień oraz dowodów przedstawionych przez Główną Księgową Budżetu Państwa pełniącą funkcję zastępcy dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wynika, że szacunkowe sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r. zostało przesłane do członka kierownictwa MF w formie wiadomości e-mail dnia 18 września 2023 r.

NIK wskazuje, iż dane, na podstawie których sporządzane jest sprawozdanie operatywne pochodzą ze sprawozdań budżetowych i dlatego po weryfikacji i sprawdzeniu zgodności tych danych przez Departament Budżetu Państwa powinny być niezwłocznie podawane do publicznej wiadomości. Były Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów nadzorujący pracę Departamentu Budżetu Państwa w złożonych zeznaniach podał, że ze względu na okres kampanii wyborczej publikacja danych oraz inna aktywność w mediach podlegała zaostrzonej koordynacji ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Centrum Informacyjnego Rządu (dalej: CIR). Dane dotyczące wykonania budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r.

¹⁰⁵ We wrześniu i październiku 2023 r. opublikowanych zostało szereg artykułów prasowych sugerujących ukrywanie przez Ministerstwo Finansów danych z wykonania budżetu państwa, m.in. Ścisłe tajne dane Ministerstwa Finansów. Co rząd ukrywa przed wyborami? <https://www.money.pl/gospodarka/scisle-tajne-dane-ministerstwa-finansow-co-rzad-ukrywa-przed-wyborami-6951611329911744a.html>, Rząd ukrywa ważne dane. "Te liczby mogą być niewygodne w kampanii", <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/rzad-ukrywa-dane-przed-wyborami-liczby-moga-byc-niewygodne/c7114rk>, Ministerstwo Finansów odmawia informacji o deficycie budżetowym i ukrywa nową lukę VAT-owską, https://wyborcza.biz/biznes/7_179190_30290715_wybory-2023-ministerstwo-finansow-odmawia-wyborczej-udostepnienia.html?disableRedirects=true, Kłamstwa, ukrywanie, przemilczenia i niedomówienia Ministerstwa Finansów w odpowiedzi na wywiad Sławomira Dudka z redaktorem Damianem Szymańskim, <https://www.ifp.org.pl/klamstwa-ukrywanie-przemilczenia-i-niedomowienia-ministerstwa-finansow-w-odpowiedzi-na-wywiad-slawomira-dudka-z-redaktorem-damianem-szymanskim/>, [dostęp: 11.04.2024 r.].

¹⁰⁶ Za realizację zadań dotyczących opracowywania i publikacji/udostępniania miesięcznych:
- informacji o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa,
- sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej
odpowiada Departament Budżetu Państwa.

zostały przez niego przesłane do Centrum Informacyjnego Rządu, które do połowy października 2023 r. nie przekazało informacji zwrotnej o możliwości publikacji danych. Kontrolującym nie przedłożono korespondencji zobowiązującej do przesyłania treści komunikatów do CIR ani wiadomości z CIR o wyrażeniu zgody na publikację danych szacunkowych za sierpień 2023 r.

Należy przy tym zauważyć, że proces uzyskiwania takiej zgody nie był we właściwy sposób dokumentowany, a konieczność uzyskania zgody na publikację nie wynikała z żadnych przepisów ogólnie obowiązujących bądź regulaminów wewnętrznych.

Brak publikacji we wrześniu 2023 r. danych o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r. pozbawił obywateli dostępu do istotnych informacji o stanie finansów publicznych w okresie prowadzonej kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu.

(akta kontroli: tom I str. 40-47, tom II str. 1-10, 286-292, 334-404, tom III str. 185-271, 302-326)

Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa

Zgodnie z art. 147 ust. 1 uofp harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa został opracowany w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Podstawą sporządzenia harmonogramu były zatwierdzone projekty planów finansowych. Na ich podstawie 12 stycznia 2024 r. harmonogram został podpisany przez Sekretarza Stanu, z upoważnienia Ministra Finansów. Następnie harmonogram ten został dostosowany wyłącznie w zakresie różnic kwotowych dla dysponentów, u których plan finansowy wynikający z ustawy budżetowej na rok 2023 różnił się od planu sporządzonego na podstawie projektu tej ustawy. Harmonogram, sporządzony na podstawie planów finansowych, został podpisany przez Ministra Finansów 16 marca 2024 r. a następnie w trakcie roku był aktualizowany – zgodnie z art. 147 ust. 3 uofp – w wyniku m.in:

- decyzji Ministra Finansów związanych z wykorzystaniem rezerw budżetowych;
- dostosowywaniem 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.

Począwszy od chwili zatwierdzenia, harmonogram wydatków budżetu państwa podlegał ciągłej aktualizacji na wniosek dysponentów części budżetowych lub Ministra Finansów, zgodnie z art. 147 ust. 3 uofp. W 2023 r. w Ministerstwie Finansów zatwierdzono 14 870 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 91 472 mln zł.

Zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023 zostały uwzględnione poprzez wprowadzenie do Systemu TREZOR decyzji ją odwzorowującej, która na podstawie wniosków dysponentów została przypisana do uruchomienia w ramach poszczególnych miesięcy, aktualizując bieżący harmonogram wydatków.

Dochody budżetu państwa zrealizowano w wysokości 573 957,9 mln zł, co stanowiło 94,9% kwoty zapisanej w harmonogramie. W czterech miesiącach (czerwiec, lipiec, październik i listopad) dochody przekroczyły kwoty z harmonogramu przy czym w czerwcu były one wyższe o 10 285,8 mln zł, co spowodowane było w największej części przesunięciem terminu wpłaty podatku dochodowego od osób prawnych (17 505,1 mln zł). W trzech miesiącach, tj. w marcu, kwietniu i grudniu zrealizowano jedynie około 80% dochodów zapisanych w harmonogramie. Wpływ na to miało przede wszystkim przygotowanie harmonogramu dochodów przy założeniu, że rozliczenie roczne podatku dochodowego od osób prawnych nastąpi w marcu i kwietniu, oraz dokonanie w grudniu znacznych zwrotów podatku VAT. W ostatnim

miesiącu 2023 r. urzędy skarbowe dokonały zwrotów w kwocie 11 572,8 mln zł, których termin ostateczny upływał w 2024 r.

W trakcie roku budżetowego dysponenti otrzymali środki finansowe w wysokości 661 198,5 mln zł, z czego 42,8% przekazano w pierwszym półroczu, a 57,2% w drugim. W trakcie pierwszych 11 miesięcy dysponentom przekazywano średnio kwotę 52 089,1 mln zł miesięcznie, zaś w grudniu była to kwota 88 218,4 mln zł, stanowiąca blisko 13,3% wszystkich przekazanych środków w 2023 r. W porównaniu do 2022 r. środki przekazane dysponentom w grudniu były wyższe o 16 087,9 mln zł tj. o 22,3%.

Wydatki budżetu państwa osiągnęły najwyższe wartości w grudniu (86 612,8 mln zł) oraz we wrześniu i listopadzie (62 312,8 mln zł i 61 161,4 mln zł). W pozostałych miesiącach wydatki nie przekroczyły 60 mld zł. Wzrost zrealizowanych wydatków począwszy od sierpnia w największym stopniu był związany z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 r., która zwiększyła planowane wydatki do kwoty 693 378,4 mln zł. W grudniu zrealizowano 13,1% ogółu wydatków w 2023 r., podczas gdy w okresie styczeń – listopad było to średnio ok. 8%. Wyższa realizacja wydatków w ostatnim kwartale, a w szczególności w grudniu, była związana z procesem inwestycyjnym charakterystycznym dla wydatków majątkowych oraz dokonaniem w grudniu wpłaty na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (z części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) w wysokości 5026,2 mln zł.

(akta kontroli: tom X str.1-86, 228-232)

Instrukcja do sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach

W toku kontroli P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w różnych jednostkach budżetowych stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wykazano wykonanie kosztów wynagrodzeń wyższe niż ustalony plan wydatków na wynagrodzenia. Wykazane wykonanie kosztów wynagrodzeń było zgodne z kwotami brutto list płac za rok 2023, a plan finansowy – zgodny z planem finansowym jednostki po zmianach. Sytuacja taka była zgodna z § 17 ust. 1 zdanie pierwsze załącznika nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej (dalej: rozporządzenie), w myśl którego w kolumnach 14 i 15 [sprawozdania Rb-70] kwoty wynagrodzeń powinny być ujmowane w wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac (łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne opłacanymi przez ubezpieczonych oraz z zaliczką na podatek dochodowy od tych wynagrodzeń, niezależnie od terminu płatności) i jednocześnie sprzeczna z § 17 ust. 1 zdanie drugie załącznika nr 35 do rozporządzenia, które stanowi, że dane liczbowe wykazane w „Wykonaniu” według list płac brutto nie mogą przekraczać ustalonego zgodnie z § 16 pkt 11 planu po zmianach wynagrodzeń. Jednocześnie wykazane wykonanie kosztów wynagrodzeń zgodnie z kwotami brutto list płac było niezgodne z § 16 pkt 12 załącznika nr 35 do rozporządzenia, stanowiącego, że w kolumnach 14 i 15 [sprawozdania Rb-70] wykazuje się wykonanie wydatków klasyfikowanych w § 401-407 i § 479-480 klasyfikacji budżetowej, od początku roku do końca okresu sprawozdawczego (...). Z powyższego wynika, że instrukcja sporządzania sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach odwołuje się do kategorii wydatków i kosztów jednocześnie, pomimo że wydatki rozpatruje się w ujęciu kasowym, a koszty są pojęciem z dziedziny rachunkowości memoriałowej.

Odnosząc się do powyższego Dyrektor Departamentu FS stwierdziła, że wytyczne do sprawozdania są spójne z zasadami przyjmowanymi przez GUS w statystyce publicznej, gdzie wynagrodzenia są prezentowane w ujęciu brutto. Zgodnie bowiem z definicją GUS przez wynagrodzenie brutto należy rozumieć całkowitą wartość ujęcia wynagrodzeń, tj. łącznie z zaliczkami na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od 1999 r. ze składkami na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

(emerytalne, rentowe, chorobowe) płaconymi przez ubezpieczonego pracownika¹⁰⁷. GUS w sposób jednoznaczny definiuje również jakie wynagrodzenia są zaliczane do obliczania przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, np. w gospodarce narodowej¹⁰⁸. Zdaniem Dyrektora Departamentu FS istotne jest także to, że sprawozdanie Rb-70 sporządzane jest m.in. w celu pozyskania informacji o przeciętnych wynagrodzeniach w państwowej sferze budżetowej, które liczone jest w oparciu o zatrudnienie w danym okresie sprawozdawczym. Mając powyższe na uwadze, Dyrektor Departamentu FS uznała, że wykazana przez NIK niespójność w instrukcji sporządzania sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wymaga szerokiej i gruntownej analizy. W związku z tym Departament FS skierował pisma do dysponentów w celu pozyskania dodatkowych wyjaśnień w zakresie przypadków, w których w złożonym sprawozdaniu Rb-70 za rok 2023 po stronie wykonania kwoty wynagrodzeń są wyższe od kwot wynagrodzeń ujętych w planie po zmianach. Natomiast do Głównego Urzędu Statystycznego skierowane zostały pytania dotyczące m.in. konsekwencji ewentualnego wprowadzenia zmiany w sprawozdaniu Rb-70 polegającej na odejściu od prezentowania danych w wykonaniu według list płac brutto. Dyrektor Departamentu FS poinformowała, że w sprawie prowadzone są również uzgodnienia z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności wykazywania w sprawozdaniu Rb-70 wynagrodzeń w kwotach wynikających z list płac brutto, wskazuje jednak, że w sprawozdaniach budżetowych plan i wykonanie nie mogą być wykazywane w różnych kategoriach ekonomicznych (jednocześnie wydatki i koszty) z jednoczesnym wskazaniem w instrukcji że wykonanie nie może przekraczać kwot planu. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że porównanie planu sporządzanego w kategoriach kasowych z wykonaniem ujętych memoriałowo nie niesie żadnej wartości informacyjnej.

(akta kontroli: tom VII str. 140-151)

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

Na potrzebę reformy systemu budżetowego¹⁰⁹ (dalej też: RSB) wskazano w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności. Reforma ta zakłada przygotowanie koncepcji określającej strukturę i szczegółowe klasyfikacje jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową (tzw. kamień milowy A1G) oraz wejście w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych wprowadzającej nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, nowy model zarządzania budżetem i przeddefiniowane średniookresowe ramy budżetowe (kamień milowy A2G). Realizacja pierwszego celu polegała na opublikowaniu dokumentu koncepcyjnego w sprawie standardowego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów (I kwartał 2022 r.). W dokumencie tym przedstawiono m.in. propozycje struktury kodowania w ramach poszczególnych segmentów nowego systemu klasyfikacyjnego¹¹⁰ wraz ze szczegółowym opisem tych propozycji. 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

¹⁰⁷ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3390.pojecie.html>

¹⁰⁸ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej,6,1.html>

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Nowy system klasyfikacyjny ma zastąpić dotychczasowe klasyfikacje (działy, rozdziały, paragrafy, budżet zadaniowy) oraz dotychczasowy plan kont i ma zawierać dodatkowe informacje, takie jak: rodzaj jednostki, źródło pochodzenia środków, informacje o jednostce, od której otrzymano finansowanie.

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 zaplanowano na pierwszy kwartał 2025 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że aktualnie trwają prace nad przygotowaniem rozwiązań prawnych i przedstawieniem projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. Podała również, że w trybie roboczym prowadzone są testy, próby wykonywane są na „wycinku” modelu budżetu, który wypracowano podczas prac nad układem programowym budżetu. Celem tych działań jest: weryfikacja (w szczególności kompletności) przyjętych rozwiązań w zakresie segmentu ekonomicznego¹¹¹ oraz pomoc w dalszych pracach nad przepisami w zakresie szczegółowych rozwiązań. W ramach prac nad przygotowaniem kluczy przejścia, które będą zapewniały porównywalność danych dotyczących procesu budżetowego, przenieślono obecny zakres blisko 300 paragrafów wydatkowych i zaproponowano sposób ujęcia dotychczasowych treści w nowym układzie. Analogiczne analizy, przeprowadzono także dla części dochodowej środków publicznych. Obok próbnych księgowości, przygotowano wstępne klucze przejścia, które będą zapewniały porównywalność danych dotyczących procesu budżetowego. Dodatkowo mają one stanowić dla użytkowników nowego systemu klasyfikacyjnego pomoc w testowaniu rozwiązań i docelowo w konstruowaniu budżetu według nowego układu, a także ułatwienie w bieżącej pracy uczestników procesu budżetowego.

Podsekretarz Stanu wskazała, że projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (UD40)¹¹². Aktualnie trwają prace nad przygotowaniem rozwiązań prawnych i skierowaniem projektu do konsultacji formalnych.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała także, że ewidencjonowanie testowe odbywa się z wykorzystaniem proponowanych segmentów nowej klasyfikacji oraz kont księgowych przewidzianych wstępnie dla poszczególnych operacji. Na bieżącym etapie prace te nie wskazują, aby zachodziła potrzeba modyfikacji docelowego terminu wdrożenia reformy. Na zaawansowanym etapie są prace o charakterze pilotażu dotyczące szczegółowego sposobu ewidencjonowania operacji przy pomocy segmentów nowej klasyfikacji, które realizowane są we współpracy z konkretnym dysponentem – Ministrem Obrony Narodowej (MON). Przedstawił on listę operacji, które następnie były przedmiotem prac prowadzonych w MF i roboczych uzgodnień z MON (uwzględniających obecny i proponowany sposób ewidencjonowania).

Konsultacje koncepcji nowego systemu klasyfikacyjnego z jednostkami samorządu terytorialnego zostały przeprowadzone w ramach Zespołu ds. systemu finansów publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dyrektor Departamentu BP wskazała, że ww. koncepcja została zaprezentowana przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego na spotkaniu 8 marca 2023 roku. Zgłoszone zagadnienia są przedmiotem analizy w ramach postępujących prac nad nowym modelem klasyfikacji. Przedmiotem kolejnych spotkań z przedstawicielami JST będą dotychczas zgłoszone/rozstrzygnięte kwestie, w zakresie klasyfikacji zawartych w opublikowanej koncepcji z jednoczesnym uwzględnieniem prac nad segmentem programowym. Dalsze konsultacje z przedstawicielami jednostek JST planowane są po zakończeniu uzgodnień zgłoszonych zagadnień dotyczących m. in. procedury przygotowywania i wykonywania budżetów JST, Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz planów

¹¹¹ Segment ekonomiczny umożliwia identyfikację charakteru ekonomicznego zdarzenia gospodarczego oraz etapów cyklu budżetowego i procesu wykonywania budżetu.

¹¹² Opublikowany w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 3 kwietnia 2024 r.

finansowych jednostek organizacyjnych JST, poziomu elastyczności na różnych etapach planowania i wykonywania budżetów JST, sprawozdawczości JST.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/23/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.* NIK przedstawiła stanowisko odnoszące się do wątpliwości zgłoszonych przez dysponentów części budżetowych w ramach pierwszego etapu konsultacji, dotyczących systemów informatycznych i źródła sfinansowania ich modyfikacji lub wymiany, oraz stanowiska Ministerstwa Finansów wskazującego na planowane rozstrzygnięcie tych kwestii w dalszej kolejności. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zauważa, że zgodnie z harmonogramem działań zawartym w Koncepcji prace dotyczące systemów informatycznych 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-księgowego może trwać dłużej niż trzy lata.

(akta kontroli: tom VII str. 222-245, tom IX str. 371-376, 381-385, 418-437)

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.

Z dniem 1 lipca 2023 r. weszły w życie przepisy wprowadzające do porządku prawnego instytucję przeglądu wydatków (art. 175a-175h uofp)¹¹³. Przegląd wydatków, o którym mowa w tych przepisach, zostanie przeprowadzony po raz pierwszy w 2024 r.¹¹⁴ Zgodnie z art. 175f uofp mając na względzie konieczność zapewnienia sprawnej i skutecznej realizacji przeglądu wydatków oraz potrzebę osiągnięcia celu przeglądu wydatków Rada Ministrów wydaje rozporządzenie wykonawcze.

Dyrektor Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości (DWR) podała, że Departament opracował (wyjściowy) projekt rozporządzenia Rady Ministrów (dalej: rozporządzenie RM) w sprawie przeglądu wydatków w lipcu 2023 r. Pismem z 24 lipca 2023 r., projekt ten został przekazany do Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów. Proces uzgodnień w wyniku których powstała wersja rozporządzenia do dalszego procedowania, trwał do 13 listopada 2023 r. Pismem z dnia 14 stycznia 2024 r., Minister Finansów wystąpił do Przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowania Prac o wpisanie projektu rozporządzenia do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Został on wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr RD21¹¹⁵, z którego wynika, że Rada Ministrów planuje przyjęcie projektu w pierwszym kwartale 2024 r. Powyższe oznacza, że Ministerstwo Finansów, jako wnioskodawca projektu dokumentu rządowego, jakim jest projekt rozporządzenia RM zbyt długo przygotowywało projekt rozporządzenia Rady Ministrów, co uniemożliwiło wejście w życie rozporządzenia z początkiem 2024 r.

(akta kontroli: tom IX str. 219-229)

¹¹³ Art. 11 ustawy z dnia 26 maja 2023 r.

¹¹⁴ Art. 30 ustawy z dnia 26 maja 2023 r.

¹¹⁵ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-w-sprawie-przegladu-wydatkow>.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, wskazała, że ustawodawca przesądził, że przegląd wydatków zostanie przeprowadzony po raz pierwszy nie w roku wejścia w życie przepisów regulujących przegląd wydatków (2023) a w roku 2024, wydanie rozporządzenia w 2024 r. powinno zapewnić w sposób realny założony przez ustawodawcę program legislacyjny (na dzień 19 marca 2024 r. projekt rozporządzenia był po etapie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania i został zaakceptowany przez Departament Prawny celem przekazania na Stały Komitet Rady Ministrów). Tym samym zostanie osiągnięty cel wspomnianej regulacji.

Zgodnie z wewnętrzną regulacją¹¹⁶ komórka projektująca, w tym przypadku DWR przekazuje pisma kierujące projekt do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

(akta kontroli: tom IX str. 259-279)

Minister Finansów przekazał projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów ponad pół roku od wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. wprowadzającej do uofp przepisy dotyczące przeglądów wydatków (art. 175a-175h uofp).

Dyrektor DWR wyjaśniła, że projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków, został opracowany w szczególności w wyniku doświadczeń uzyskanych w ramach dwóch pilotażowych przeglądów wydatków, które ostatecznie zakończyły się w lipcu 2023 r. Dopiero po uzyskaniu akceptacji treści raportów z tychże przeglądów przez ich uczestników, tj.: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, DWR przekazał do dalszego procedowania projekt rozporządzenia. Zasadnicze znaczenie zdaniem Dyrektora miało uwzględnienie w nim wszystkich istotnych kwestii, które mogły się pojawić w trakcie współpracy z ww. podmiotami, w tym uwag i sugestii odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio np. do trybu uzgadniania raportu, albo monitorowania efektów przeglądu wydatków.

(akta kontroli: tom IX str. 249-252)

NIK dostrzega potrzebę uwzględnienia w rozporządzeniu RM istotnych kwestii, o których mowa wyżej, zwraca jednocześnie uwagę, że powinno to nastąpić adekwatnie do terminów wskazanych w ustawie dnia 26 maja 2023 r. Jeśli pierwszy przegląd wydatków powinien być przeprowadzony w 2024 r., to w ocenie NIK po stronie Ministerstwa Finansów jako urzędu zapewniającego obsługę ministra obowiązującego¹¹⁷ do opracowania projektu dokumentu rządowego, jakim jest rozporządzenie Rady Ministrów jest podejmowanie takich działań nad projektem rządowym, aby Rada Ministrów mogła zapoznać się z jego treścią i wydać rozporządzenie w terminie jak najkrótszym. Do końca marca 2024 r. rozporządzenie regulujące sposób prowadzenia przeglądu wydatków nie zostało wydane przez Radę Ministrów, pomimo istnienia podstawy prawnej do jego wydania. Zdaniem NIK rozporządzenie powinno być wydane przed 1 stycznia 2024 r., tak aby już od początku 2024 r. można było realizować przegląd wydatków.

W lipcu 2023 r. zostały zakończone dwa pilotażowe przeglądy wydatków: przegląd dotyczący zakupu i wykorzystania sprzętu medycznego oraz wybranych wysokokosztownych wyrobów medycznych przeznaczonych do udzielania świadczeń diagnostyczno-terapeutycznych oraz przegląd zachęt podatkowych wspierających innowacyjność z udziałem ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z dziedziny finansów publicznych.

¹¹⁶ Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 14/PR/2022 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 1 września 2022 r. w sprawie schematów procesu legislacyjnego w Ministerstwie Finansów.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania m.in. projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

Pierwszy przegląd wydatków był prowadzony od drugiej połowy 2022 r. do końca pierwszej połowy 2023 r. Celem przeglądu było określenie możliwości i sposobów optymalizacji zakupów i wykorzystania wybranego sprzętu medycznego i wybranych kosztochłonnych wyrobów medycznych, przeznaczonych do udzielania świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Raport pokazał, że podejmowane od lat próby centralizacji zakupów w ochronie zdrowia na większą skalę, jak do tej pory nie są efektywne, a jednocześnie wskazano, że w Polsce istnieją dobre warunki do centralizacji zakupów w ochronie zdrowia i uzyskania w ten sposób istotnych oszczędności. W raporcie wskazano na konieczność podjęcie szeregu skoordynowanych działań, które przyniosłoby korzyść zarówno dla pacjentów, płatnika jak i świadczeniobiorców. Optymalizacja zdaniem autorów raportu powinna się dokonać w dwóch aspektach: podejmowania racjonalnych decyzji zakupowych i alokacyjnych oraz usprawnień w obszarze funkcji zakupów.

Drugi raport z przeglądu zachęt podatkowych wspierających innowacyjność został opracowany w okresie od lipca 2022 r. do czerwca 2023 r. Przegląd ten jest odmienny od pozostałych, ponieważ nie bada on, jak to miało miejsce w przypadku wcześniejszych przeglądów realizowanych w Polsce, wydatków zapisanych w ustawie budżetowej, mieszczących się w limitach wydatków określonych dysponentów. Przedmiotem analizy były dochody budżetu państwa utracone z tytułu zachęt wspierających innowacyjność, a celem przeglądu - zbadanie funkcjonowania tych preferencji i opracowanie propozycji zmian skutkujących zwiększeniem skuteczności i efektywności tych instrumentów.

W raporcie końcowo przedstawiono warianty polityki (dostępne możliwe rozwiązania) odnoszące się do poszczególnych wniosków dla preferencji IP Box¹¹⁸ oraz dla ulgi B+R¹¹⁹, które w niektórych sytuacjach się pokrywają. Jednym z takich wniosków było stwierdzenie, że liczne instrumenty wspierające przedsiębiorczość, zmiany w zasadach korzystania z nich i interakcje zachodzące między nimi a preferencją IP Box oraz ulgą B+R powodują, że trudno jest prognozować przyszłe skutki preferencji dla budżetu państwa. Jako propozycje wariantu polityki wskazano monitorowanie liczby beneficjentów i utraconego dochodu dla budżetu państwa z ww. preferencji i ulgi. Jako oczekiwany skutek wskazano utrzymanie kontroli nad wpływem preferencji oraz ulgi na finanse publiczne oraz możliwość podjęcia szybkiej reakcji na zmiany wpływające na skutek preferencji dla finansów publicznych.

(akta kontroli: tom IX str. 101-206)

Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych wskazał, że na bieżąco analizuje wnioski i propozycje zawarte w ww. raporcie w celu ich ewentualnego wykorzystania w przyszłości przy pracach legislacyjnych. Minister Finansów wydał interpretację ogólną w sprawie możliwości zaliczenia do kosztów kwalifikowanych ulgi badawczo-rozwojowej poniesionych przez podatnika w danym miesiącu należności z tytułów, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹²⁰ oraz sfinansowanych przez płatnika składek z tytułu tych należności określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika.

(akta kontroli: tom IX str. 230-248)

Dwa ww. zakończone raporty nie zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, w odróżnieniu od przeglądów zakończonych w latach poprzednich. Dyrektor Departamentu DWR wyjaśniła, że zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego ds. przeglądu

¹¹⁸ Podatek od dochodu z kwalifikowanych praw własności intelektualnej - IP Box (IP- intellectual property),

¹¹⁹ Polega na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków związanych z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych.

¹²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.

wydatków publicznych¹²¹, ani żaden inny dokument, nie reguluje kwestii publikacji raportu z przeglądu wydatków. Zgodnie z treścią ww. zarządzenia jest on przekazywany Przewodniczącemu Komitetu Sterującego do spraw przeglądu wydatków publicznych. Raporty z pilotażowych przeglądów wydatków nie zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, ponieważ ówczesny Przewodniczący Komitetu Sterującego do spraw przeglądu wydatków publicznych nie podjął takiej decyzji. Zdaniem NIK publikacja ww. przeglądów powinna nastąpić, tak aby społeczeństwo miało całościowy ogólny przegląd przeprowadzonych przeglądów.

Zakończenie dwóch przeglądów wydatków nie wpłynęło na zmiany w metodycy 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). Dyrektor DWR wskazała, że w 2023 r. nie wprowadzono zmian do metodyki. Sama metodyka jak i wnioski wynikające z pilotażowych przeglądów stanowiły punkt wyjściowy do opracowania przepisów wprowadzających przeglądy wydatków do ustawy o finansach publicznych (w tym przygotowania uzasadnienia i OSR), a także projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków. W obecnym stanie prawnym Minister Finansów, w myśl art. 175g ustawy o finansach publicznych, zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu go obsługującego wytyczne w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków. NIK zauważa, że wytyczne, o których mowa wyżej nie zostały wydane do końca marca 2024 r.

Ministerstwo Finansów pozyskiwało informacje na temat sposobu wdrażania rekomendacji, wynikających z dotychczas realizowanych przeglądów wydatków, głównie w oparciu o ogólnodostępne informacje na temat rozwiązań projektowanych przez właściwych ministrów, w szczególności treść aktów prawnych kierowanych do uzgodnień, opiniowania lub konsultacji publicznych. Departament DWR nie podejmował działań w celu monitorowania wykonania wniosków z pilotażowych przeglądów wydatków m.in. z uwagi na datę ich zakończenia i rodzaj propozycji zmian (dotyczą głównie kwestii systemowych, wymagających decyzji/zaangażowania na poziomie politycznym). Sposoby wykorzystania przeglądu dot. zachęt podatkowych wspierających innowacyjność wskazały ww. Departamenty Analiz Podatkowych i Departament Podatków Dochodowych. Dyrektor DWR podała, że w 2024 r. DWR zamierza zwrócić się do Ministra Zdrowia z prośbą o informację na temat wykorzystania wyników pilotażowego przeglądu wydatków na zakup i wykorzystanie sprzętu medycznego oraz wybranych wysoko kosztownych wyrobów medycznych przeznaczonych do udzielania świadczeń diagnostyczno-terapeutycznych.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej oraz Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wskazały, że wyniki przeglądów wydatków w latach 2015-2022 nie miały bezpośredniego przełożenia na opracowywanie ustawy budżetowej na rok 2023, a także na realizację ustawy budżetowej na rok 2023. Rekomendacje w nich zawarte kierowane były co do zasady do dysponentów części budżetowych, odpowiedzialnych za kreowanie polityk publicznych w danym obszarze (wg stanu na moment sporządzania przeglądu) i nie zawierały – w odniesieniu do aktualnych programów – rekomendacji co do możliwości realokacji środków budżetowych w badanych obszarach.

(akta kontroli: tom IX str. 101-105, 219-224)

Zdaniem NIK aktualne jest stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej przepisy dotyczące przeglądu wydatków do ustawy o finansach publicznych, że przegląd wydatków ma umożliwić nie tylko ocenę stopnia realizacji celów działalności państwa, ale także wskazywać na alternatywne (bardziej efektywne) sposoby ich osiągania. Dzięki temu umożliwi to wykorzystanie informacji pochodzących z analizy efektywności wydatkowania środków publicznych w procesie podejmowania decyzji budżetowych w kolejnych latach. Aby tak się stało powinna być

¹²¹ Dz. Urz. Min. Fin. Fun. i Pol. Reg. z 2021 r. poz. 43.

ściśła współpraca podmiotów uczestniczących w realizowaniu raportu jak również w bieżących pracach nad wykonaniem wniosków płynących z tych raportów oddziałujących w szczególności na stan wydatków publicznych w Polsce.

Przeprowadzone dotychczas przeglądy nie przyczyniły się do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa. Wątpliwy jest również ich wpływ na efektywność wydatkowania środków publicznych.

(akta kontroli: tom IX str. 253-258, 368-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. niepodjęciu skutecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnej pozycji w systemie finansów publicznych oraz poprawy przejrzystości finansów publicznych;
2. niepodjęciu przez Ministerstwo Finansów prac nad wyeliminowaniem z obliczeń limitu wydatków SRW wartości działania dyskrecjonalnego dotyczącego poboru opłaty mocowej; w związku z tym limit ten, a w konsekwencji również limit określony dla wydatków budżetu państwa w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową, został zawyżony o prawie 6,7 mld zł;
3. omijaniu stabilizującej reguły wydatkowej poprzez przekazywanie jednostkom nią nieobjętym środków publicznych w formie skarbowych papierów wartościowych; w 2023 r. jednostkom nieobjętym stabilizującą regułą wydatkową przekazano skarbowe papiery wartościowe w wysokości prawie 19,4 mld zł; kwota ta powinna zostać uwzględniona przy rozdysponowaniu limitu wydatków SRW i limitu wydatków budżetu państwa ustalonego na podstawie tej reguły;
4. nierzetelnym zaplanowaniu rezerwy celowej poz. 72 w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 i braku właściwego udokumentowania procesu tworzenia tej rezerwy;
5. nierzetelnej weryfikacji wniosku MSWiA z 24 sierpnia 2023 r. w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej poz. 56 na nagrody dla funkcjonariuszy,
6. nierzetelnym dokumentowaniu procesu uzyskiwania zgody na publikację informacji o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne,
7. nieuzasadnionej zwłóce w:
 - a. opublikowaniu danych o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okres od stycznia do sierpnia 2023 r.;
 - b. udzieleniu odpowiedzi na wniosek Ministra Infrastruktury z 14 czerwca 2023 r. w sprawie przyznania dodatkowych środków z rezerwy celowej poz. 56 w wysokości 0,2 mln dla Urzędu Morskiego w Gdyni;
 - c. przekazaniu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Proces przeprowadzania przeglądów wydatków należy wzmocnić, tak aby miał on realny wpływ na poprawę efektywności wydatków publicznych w Polsce.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego, tak aby był on podstawowym narzędziem prezentującym stan nierównowagi finansów publicznych, oraz o podjęcie działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych,

2. wyeliminowanie dochodów z tytułu opłaty mocowej z obliczeń limitu wydatków SRW,
3. uwzględnienie w limicie wydatków SRW wszystkich środków przekazywanych bezzwrotnie poza sektor instytucji objętych stabilizującą regułą wydatkową,
4. poprawę rzetelności planowania rezerw celowych budżetu państwa, w tym we współpracy z właściwymi dysponentami i dokumentowanie prac w tym zakresie,
5. publikowanie informacji o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięcznie niezwłocznie po ich opracowaniu,
6. rzetelne dokumentowanie wszystkich etapów prac związanych z uzyskiwaniem zgody na publikację informacji o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne,
7. wyeliminowanie przypadków długotrwałego rozpatrywania wniosków w sprawie przyznania środków z rezerw celowych budżetu państwa.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹²² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

¹²² 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.

Sprostowanie wystąpienia pokontrolnego

z dnia 22 kwietnia 2024 r. skierowanego do Ministra Finansów po kontroli P/24/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych, opracowanie projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2023 oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe”.

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ w treści powyższego wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych:

- 1) na stronie 19, w przypisie dolnym nr 48, kwotę „108,2 mln zł” zastępuje się kwotą „105,7 mln zł”;
- 2) na stronie 20, w wierszach 9-10 od góry, w podanym tytule rezerwy celowej poz. 74 fragment „Rezerwa na sfinansowanie wypłaty kwot zwiększonego wynagrodzenia, o których mowa” zastępuje się słowami „Rezerwa na wypłatę zwiększonego wynagrodzenia, o którym mowa”;
- 3) na stronie 23, w pierwszym wierszu od góry, po wyrazie „Wydatki” a przed słowami „ze zwalczaniem skutków” wstawia się słowo „związane”;
- 4) na stronie 26, w wierszu ósmym od dołu strony, podaną liczbę decyzji „319” zastępuje się liczbą „343”;
- 5) na stronie 27, w wierszu piątym od góry, kwotę „630 mln zł” zastępuje się kwotą „944,3 mln zł”;
- 6) na stronie 27, w wierszu szóstym od góry, kwotę „5882,4 mln zł” zastępuje się kwotą „5568,2 mln zł”;
- 7) na stronie 33, w wierszu szóstym od dołu kwotę „2619,2 mln zł” zastępuje się kwotą „2645,1 mln zł”;
- 8) na stronie 34, w wierszu piątym od góry, kwotę „21 459,9 mln zł” zastępuje się kwotą „21 452,9 mln zł”, a podany w nawiasie wskaźnik procentowy „35,9%” zastępuje się wskaźnikiem „36%”;
- 9) na stronie 35, w wierszu 14 od dołu, kwotę „2610,1 mln zł” zastępuje się kwotą „2645,1 mln zł”;
- 10) na stronie 35, w wierszu 13 od dołu, podany w nawiasie wskaźnik procentowy „55,8%” zastępuje się wskaźnikiem „55,3%”;
- 11) na stronie 35, w wierszu 10 od dołu, wyraz „wpływy” zastępuje się wyrazem „wydatki”;
- 12) na stronie 35, w wierszu dziewiątym od dołu po wyrazie „kolejowe” stawia się przecinek, a po nim wstawia się wyrazy „w tym”;
- 13) na stronie 35, w wierszu piątym od dołu po nawiasie „(48,6%)” stawia się kropkę, skreśla się wyraz „oraz”, a wyraz „z” pisany małą literą zastępuje się wyrazem „Z” pisany wielką literą, zaś w wierszu czwartym od dołu po wyrazie „funduszu” skreśla się przecinek i wyrazy „z czego”;
- 14) na stronie 35, w wierszu 3 od dołu tekst „(44,7%)” zastępuje się tekstem „(43,7% wpływów)”;
- 15) na stronie 40, podaną w wierszu 18 od góry datę „12 stycznia 2024 r.” zastępuje się datą „12 stycznia 2023 r.”;
- 16) na stronie 40, podaną w wierszach 23-24 od góry datę „16 marca 2024 r.” zastępuje się datą „16 marca 2023 r.”.

Warszawa, dnia 16 maja 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz

/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.