NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2010 ROKU

Warszawa czerwiec 2011

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Nr ewid. 111/2011/KBF
Nr ewid. 112/2011/KBF

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2010 ROKU

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZIERSKI

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w dniu 7 czerwca 2011 roku

Spis treści

Str.

1. Wprowadzenie 5

2. Synteza i podstawowe ustalenia z kontroli 7

3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań 19
3.1. Opinia o sprawozdaniach budżetowych 19
3.2. Ocena ksiąg rachunkowych 21

4. Ogólne warunki wykonania budżetu państwa 27
4.1. Realizacja założeń makroekonomicznych 27
4.2. Prawne warunki wykonania budżetu państwa 37
4.3. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa 41

5. Dochody budżetu państwa 51
5.1. Dochody podatkowe 57
5.2. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej 62
5.3. Dochody niepodatkowe 62

6. Wydatki budżetu państwa 69
6.1. Dotacje i subwencje 80
6.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych 86
6.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych 87
6.4. Wydatki majątkowe 96
6.5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa 108
6.6. Środki własne Unii Europejskiej 112
6.7. Wydatki w układzie zadaniowym 114

7. Wykonanie budżetu państwa przez wojewodów 120

8. Rozliczenia z Unią Europejską 131

9. Wykonanie planów finansowych jednostek podsektora rządowego 153
9.1. Państwowe fundusze celowe 153
9.2. Państwowe osoby prawne 166
9.3. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze 176

Spis treści

10. Deficyt budżetu państwa i deficyt budżetu środków europejskich 178

10.1. Deficyt budżetu państwa i deficyt budżetu środków europejskich 178

10.2. Pozostałe potrzeby pożyczkowe 179

10.3. Finansowanie krajowe 186

10.4. Finansowanie zagraniczne 188

11. Dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa 191

11.1. Dług publiczny – metodologia krajowa i unijna 191

11.2. Dług Skarbu Państwa 197

11.3. Strategia zarządzania długiem publicznym 201

11.4. Należności Skarbu Państwa 203

12. Sektor finansów publicznych 208

13. Wykonanie założeń polityki pieniężnej 221

Spis załączników:

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2010 roku 231

Załącznik nr 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2010 roku 240

Załącznik 3

Kryteria oceny wykonania budżetu 242

Załącznik nr 4

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 roku 245

Załącznik nr 5

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2010 roku w porównaniu do ocen z 2009 roku 249

Załącznik nr 6

Spis tabel i wykresów 255

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli przedkłada analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r., zatwierdzoną przez Kolegium NIK w dniu 7 czerwca 2011 r. Analiza zawiera poświadczenie rzetelności sprawozdań budżetowych, omówienie realizacji założeń makroekonomicznych, ocenę wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie dochodów, wydatków i deficytu, ocenę wykonania planów finansowych przez państwowe osoby prawne i fundusze celowe, a także oceny państwowego długu publicznego, rozliczeń z Unią Europejską i wykonania założeń polityki pieniężnej.

Kontrola wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej w 2010 r. została przeprowadzona w okresie od stycznia 2011 r. do maja 2011 r. Departamenty i delegatury NIK skontrolowały wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa w częściach budżetowych, wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych i funduszy celowych oraz wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego. Zbadano również wykonanie założeń polityki pieniężnej. Łącznie skontrolowano 380 jednostek, których wykaz stanowi załącznik nr 1. W analizie wykorzystano również wyniki innych kontroli przeprowadzonych wcześniej lub równolegle z kontrolą budżetową, wymienione w załączniku nr 2 oraz materiały sprawozdawcze i analityczne Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, a także Głównego Urzędu Statystycznego.

Kontrola została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli[1] i obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa[2].

W toku kontroli dokonano ocen:

– przestrzegania przepisów, zasad i procedur stosowanych przy realizacji dochodów i wydatków budżetowych,
– prawidłowości i rzetelności ksiąg rachunkowych,
– funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w kontrolowanych jednostkach.

Do oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy i państwowych osób prawnych, zastosowano trzystopniową skalę ocen, przedstawioną w załączniku nr 3.

Oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych dokonano w odniesieniu do rocznych i bieżących sprawozdań budżetowych na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania dowodów wybranych metodą monetarną[3], uzupełnionych o dobór celowy. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane zarówno pod względem poprawności formalnej dowodów i prawidłowości ujęcia ich w ewidencji księgowej, jak również pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, tj. z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK.

---

1 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

2 http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/

3 Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – MUS (ang. Monetary Unit Sampling).

Wprowadzenie

Przy ocenie wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz w kontroli założeń polityki pieniężnej wobec instytucji sektora rządowego stosowano kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, wobec jednostek samorządu terytorialnego – legalności, gospodarności i rzetelności, a wobec jednostek niepublicznych – kryteria legalności i gospodarności.

Najwyższa Izba Kontroli, oprócz analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r., sporządziła szczegółowe informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach budżetowych, o realizacji planów finansowych państwowych funduszy celowych, o powiązaniach budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz o realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Wykaz informacji przedłożonych Sejmowi zamieszczono w załączniku nr 4. Zestawienie ocen wykonania budżetu w poszczególnych częściach oraz ocen wykonania planów finansowych państwowych osób prawnych i funduszy celowych zawiera załącznik nr 5.

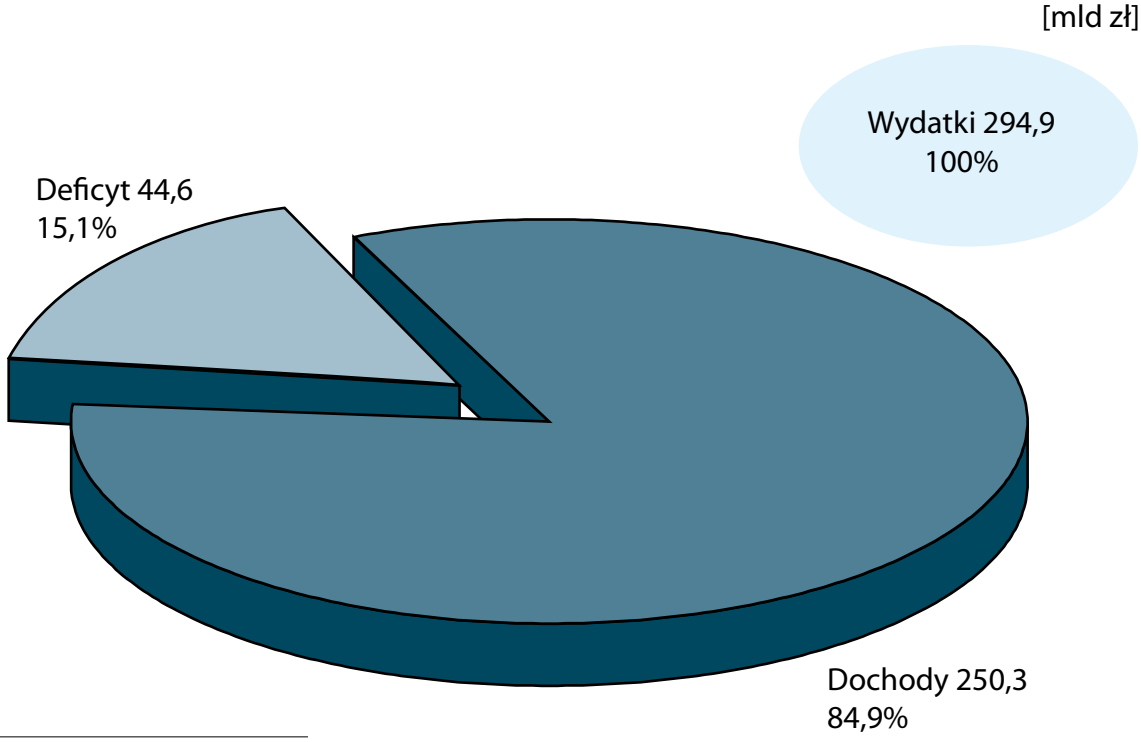
2. Synteza i podstawowe ustalenia z kontroli

W ustawie budżetowej na rok 2010[4] ustalono podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa na kwotę 249,0 mld zł, wydatki budżetu państwa na kwotę nie większą niż 301,2 mld zł oraz deficyt budżetu państwa na kwotę nie większą niż 52,2 mld zł. Zgodnie z art. 110 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[5] w budżecie państwa, obok prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa, planowanych wydatków budżetu państwa i planowanego deficytu budżetu państwa, określono również kwotę dochodów środków europejskich na kwotę 41,8 mld zł, kwotę wydatków środków europejskich na kwotę nie większą niż 56,3 mld zł oraz deficyt budżetu środków europejskich na kwotę nie większą niż 14,4 mld zł.

Budżet państwa w 2010 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Na realizację budżetu państwa korzystnie wpływała sytuacja gospodarcza w 2010 r., która była lepsza niż prognozowano w założeniach do ustawy budżetowej. Wyższy niż zakładano był wzrost gospodarczy, lepsza była sytuacja na rynku pracy. Wartości złotego wobec obcych walut nie ulegały większym wahaniom. Na tle innych krajów Unii Europejskiej Polska osiągnęła w 2010 r. dobre wyniki gospodarcze.

Dochody budżetu państwa w 2010 r. wyniosły 250,3 mld zł i były o 0,5% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Wydatki zrealizowano w wysokości 294,9 mld zł. Były one niższe od limitu ustawowego o 2,1%. W rezultacie deficyt budżetu państwa, planowany na 52,2 mld zł, wyniósł 44,6 mld zł. Uzyskane dochody pozwalały na sfinansowanie 84,9% wydatków budżetu państwa.

1. *Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2010 r.*



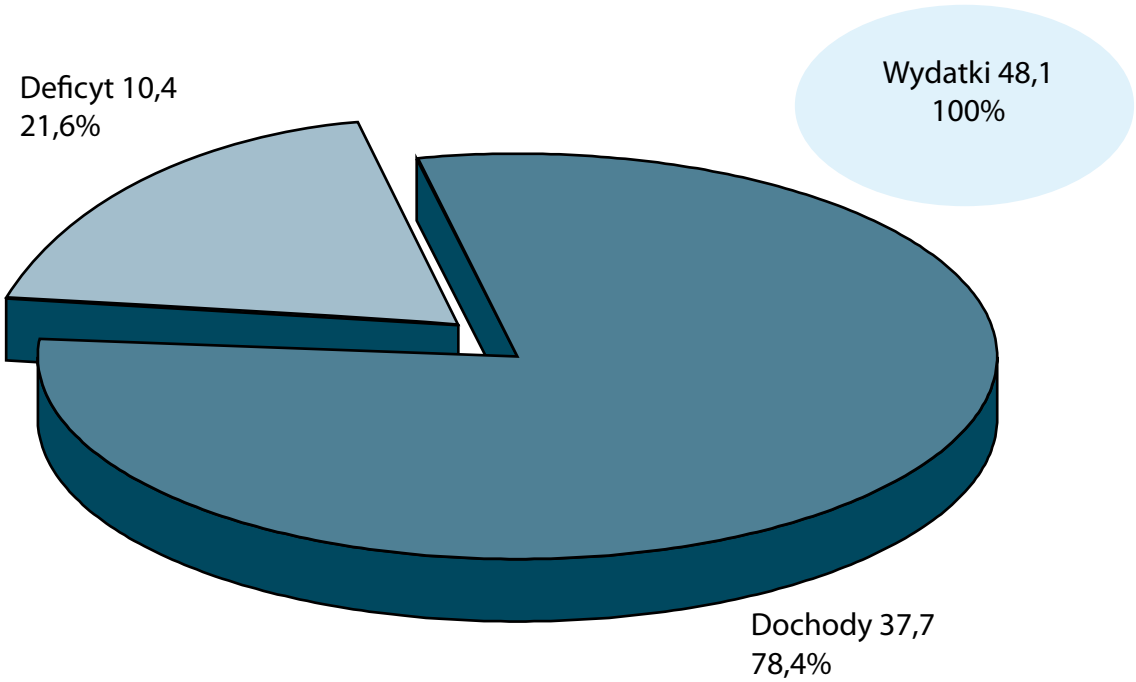
[4] Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz.U. Nr 19, poz. 102).
[5] Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Z ustaleń kontroli wynika, że niewykonane zostały prognozowane dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych. Pozostałe dochody, głównie VAT i akcyza, zostały zrealizowane z nadwyżką. Uzyskano także nieplanowane wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Po stronie wydatków budżetu państwa ciągle problemem jest finansowanie zadań inwestycyjnych, gdzie wykonanie wydatków w stosunku do planu było najniższe spośród wszystkich grup rodzajowych wydatków. Zastrzeżenia budzi system planowania tych wydatków. W planach rzeczowych ujmowane były zadania nieprzygotowane do realizacji.

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 37,7 mld zł, co stanowiło 90,1% zaplanowanej kwoty. Wydatki wyniosły 48,1 mld zł, tj. 85,5% planowanej kwoty. Wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się deficytem w kwocie 10,4 mld zł, który był jednak niższy o 4 mld zł od limitu ustawowego. Relacja dochodów do wydatków wyniosła 78,4%. Z ustaleń kontroli wynika, że w niektórych częściach budżetowych wystąpiły opóźnienia w realizacji części programów operacyjnych.

2. *Wydatki, dochody i deficyt budżetu środków europejskich w 2010 r.*

[mld zł]



Najwyższa Izba Kontroli zbadała rzetelność i prawidłowość sprawozdań budżetowych we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Stwierdzono, że kwoty dochodów, wydatków i deficytów, które zostały podane w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.", stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części. Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając wyniki przeprowadzonych kontroli, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. przekazuje prawdziwy obraz wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów, wydatków, należności i zobowiązań.

Synteza

NIK oceniła pozytywnie lub pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa we wszystkich częściach budżetowych oraz realizację planów finansowych państwowych osób prawnych i funduszy celowych.

Stwierdzając prawidłowe wykonanie budżetu państwa w 2010 r. trzeba mieć na uwadze, że problemy finansów publicznych nie zostały rozwiązane. Co więcej, nie udało się zapobiec pogłębianiu się nierównowagi sektora finansów publicznych. Przyrost państwowego długu publicznego był większy niż w latach poprzednich. Zadłużenie sektora finansów publicznych zwiększyło się o 78 mld zł i na koniec 2010 r. wyniosło 747,9 mld zł, a jego relacja do PKB osiągnęła 52,8%. Ukształtowała się ona powyżej I progu ostrożnościowego, określonego w ustawie o finansach publicznych na poziomie 50%. W tej sytuacji zastosowanie będzie miał art. 86 pkt 1 tej ustawy, który stanowi, że Rada Ministrów nie może uchwalić projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa byłaby wyższa niż analogiczna relacja, wynikająca z ustawy budżetowej na rok 2011. Wzrost kwoty państwowego długu publicznego był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Istotne pogorszenie sytuacji sektora publicznego jest w znacznej mierze wynikiem braku reform systemowych, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazuje już od kilku lat. W okresie najlepszej koniunktury gospodarczej, tj. w latach 2006–2007, kiedy wzrost wydatków budżetowych był bardzo szybki, nie były wykorzystywane nawet proste oszczędności niewymagające reform strukturalnych. Również stan zaawansowania prac nad wdrażaniem budżetu zadaniowego nie umożliwiał w 2010 r. wykorzystania tego narzędzia do racjonalizacji wydatków publicznych.

Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w wykonaniu budżetu, podobnie jak w roku ubiegłym, nie była duża. Najczęściej polegały one na:

– przekroczeniu upoważnień do dokonywania wydatków,
– nieegzekwowaniu zwrotu niewykorzystanych dotacji,
– nierzetelnym planowaniu dochodów i wydatków,
– niedochodzeniu należności budżetowych,
– nieprzestrzeganiu procedur w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych,
– błędach w prowadzeniu ksiąg rachunkowych i sporządzaniu sprawozdań budżetowych.

* * *

1. Do wykonania budżetu państwa w 2010 r. zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stosownie do art. 110 tej ustawy budżet państwa, obok prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa, planowanych wydatków budżetu państwa i deficytu budżetu państwa zawiera również łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich i łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich oraz wynik budżetu środków europejskich. Oddzielone zostały dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa od dochodów, wydatków i deficytu budżetu środków europejskich. Deficyt budżetu środków europejskich nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa, jest natomiast finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wydzielenie budżetu środków europejskich spowodowało brak porównywalności niektórych danych pomiędzy latami 2009 i 2010.

2. Najwyższa Izba Kontroli zbadała rzetelność i prawidłowość sprawozdań budżetowych z wykonania budżetu w 2010 r. we wszystkich kontrolowanych jednostkach, w tym sprawozdania łączne sporządzone przez dysponentów 114 części budżetowych[6]. Roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez dysponentów 107 części (w 2009 r. 104 części) zaopiniowane zostały pozytywnie i przekazują prawidłowy obraz wykonania budżetu państwa. Sprawozdania pozostałych siedmiu dysponentów części (w 2009 r. 12 części) NIK zaopiniowała z zastrzeżeniami, odnoszącymi się do co najmniej jednego sprawozdania. Ponadto NIK zaopiniowała pozytywnie sprawozdania roczne z wykonania budżetu środków europejskich 46 dysponentów części budżetu państwa, a sprawozdania dwóch dysponentów zaopiniowano z zastrzeżeniami. Stwierdzone u poszczególnych dysponentów nieprawidłowości w sprawozdaniach budżetowych nie miały istotnego wpływu na ocenę „Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r."

3. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2009 r. sformułowano ostrożną prognozę makroekonomiczną. Związane to było z dużą niepewnością co do kształtowania się koniunktury gospodarczej u głównych partnerów handlowych Polski. Przewidywano, że tempo wzrostu PKB w 2010 r. wyniesie 1,2%, a inflacja 1,0%. Realne tempo wzrostu gospodarczego w 2010 r. wyniosło 3,8%, i było o 2,6 punktu procentowego wyższe niż zakładano. Różnica ta wynikała z niedoszacowania wpływu popytu krajowego, w tym akumulacji, na wzrost PKB. Popyt krajowy był o 2,9 punktu procentowego wyższy niż zakładano, a akumulacja o 5,3 punktu procentowego. Średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych wyniósł 2,6%. Był on niższy niż w 2009 r., ale o 1,6 punktu procentowego przekroczył wskaźnik przyjęty w ustawie budżetowej. Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się w 2010 r. ujemnym saldem, które było prawie dwukrotnie wyższe niż w 2009 r. Relacja salda obrotów bieżących do PKB wyniosła minus 3,4%. Pogłębienie nierównowagi zewnętrznej nastąpiło głównie w wyniku zwiększenia ujemnego salda obrotów towarowych i dochodów oraz zmniejszenia się dodatniego salda usług i transferów bieżących. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego wpłynęło korzystnie na rynek pracy. Stopniowo wzrastało przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw i w gospodarce narodowej. Liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia wprawdzie wzrosły w skali roku ale były niższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Stopa bezrobocia na koniec 2010 r. wyniosła 12,3%, wobec 11,9% na koniec 2009 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w gospodarce narodowej w 2010 r. rosły wolniej niż przed rokiem, przy czym wzrost ten był wyższy niż założono w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Średnie roczne kursy dolara amerykańskiego i euro w Narodowym Banku Polskim zwiększyły się w 2010 r. odpowiednio o 3,2% i o 7,7% w porównaniu ze średnimi rocznymi kursami tych walut w 2009 r.

4. Przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2010 prognoza podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa została wykonana. Dochody budżetu państwa wyniosły 250,3 mld zł i były wyższe o 0,5% od planowanych, głównie z powodu wyższego wykonania planu docho-

[6] W opiniach nie uwzględniono, zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228), danych dotyczących Centralnego Biura Antykorupcyjnego (część 56), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część 57), Agencji Wywiadu (część 59).

dów z podatków pośrednich oraz nieplanowanej wpłaty z zysku NBP. Dochody podatkowe wyniosły 222,6 mld zł, tj. 99,7% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Na wzrost dochodów podatkowych oddziaływały korzystniejsze niż zakładano czynniki makroekonomiczne, w tym wyższe tempo wzrostu gospodarczego oraz wprowadzenie wyższej niż zakładano stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe. W poszczególnych źródłach dochodów podatkowych wystąpiły wyraźne różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem. Niższą realizację dochodów z podatków bezpośrednich zrekompensowały większe niż planowano wpływy z podatków pośrednich. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych były niższe od planowanych o 17,2%, a z podatku dochodowego od osób fizycznych – o 1,4%. Plan dochodów z podatków pośrednich przekroczono o 2,7%. Dochody niepodatkowe wyniosły 24,5 mld zł, tj. 109,3% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Przekroczenie planu tych dochodów wynikało, oprócz wpłaty z zysku NBP, z wyższych niż planowano o 17,8% wpłat z dywidend i zysku od przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Niższe od prognozowanych były dochody z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych – o 18,2% i cła – o 7,8%.

5. Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 29,4 mld zł i w ciągu roku zwiększyły się o 10,2%. W porównaniu do 2009 r. zaległości podatkowe zwiększyły się o 7,8%, a zaległości w pozostałych dochodach – o 16,0%. W ogólnej kwocie zaległości największy udział miały zaległości z tytułu VAT i akcyzy. Zaległości podatkowe wyniosły 20,6 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wzrosły o 1,5 mld zł, tj. o 7,8%. Zaległości bieżące wzrosły o 9,8% do kwoty 5,5 mld zł. Dynamika zaległości z lat ubiegłych była niższa i wyniosła 7,1%.

6. W 2010 r. nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wzrosła o 21,5%, przy jednoczesnym wzroście kwoty zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi o 6,3%. Wskaźnik efektywności egzekucji[7] zaległości podatkowych poprawił się o 3,0 punkty procentowe i wyniósł 24,2%. Liczba załatwionych tytułów wykonawczych[8], obejmujących zaległości podatkowe, w porównaniu do 2009 r. wzrosła o 13,8%, przy jednoczesnym wzroście tytułów wykonawczych do załatwienia o 4,6% .

7. Wydatki budżetu państwa wyniosły 294,9 mld zł. Były one o 2,1%, tj. o 6,3 mld zł niższe od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej. Na poziomie zbliżonym do planu po zmianach wykonano wydatki na dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz na środki własne UE. Niższe niż planowano były wydatki majątkowe, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Nie zostały wykonane zaplanowane wydatki m.in. w częściach budżetu państwa 39 – Transport na kwotę 821,3 mln zł, 79 – Obsługa długu krajowego – 490,7 mln zł, 29 – Obrona narodowa – 473,6 mln zł.

[7] Wskaźnik efektywności egzekucji liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych zaległości w okresie sprawozdawczym do zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

[8] Tytuł wykonawczy załatwiony oznacza wyegzekwowanie zaległych należności lub umorzenie postępowania egzekucyjnego na skutek bezskutecznej egzekucji lub zwrot wierzycielowi.

8. Wydatki majątkowe wyniosły łącznie 39,7 mld zł, z tego w budżecie państwa w grupie wydatki majątkowe – 15,4 mld zł, w ramach grupy współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich – 1,8 mld zł i w budżecie środków europejskich – 22,5 mld zł. W grupie wydatki majątkowe wykonano 94,6% wydatków ujętych w planie po zmianach. Niewykonanie w pełnej wysokości tych wydatków wynikało z nieprzygotowania zadań do realizacji, przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego na kolejny rok budżetowy, oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, opóźnień w realizacji projektów, w tym wynikających z wystąpienia powodzi. W 2010 r. oddano do użytkowania 207,8 km nowych dróg krajowych (na 110,1 km planowanych), w tym 9,7 km autostrad, 130 km dróg ekspresowych oraz 11 obwodnic o długości 58,4 km.

9. Na obsługę długu publicznego zaplanowano 34,9 mld zł, faktycznie poniesiono wydatki w wysokości 34,1 mld zł, które stanowiły 97,9% planu i 105,9% wydatków zrealizowanych w 2009 r. W kosztach obsługi wzrósł udział zadłużenia zagranicznego. Było to wynikiem rozpoczęcia obsługi obligacji zagranicznych, wyemitowanych w 2009 r. Wzrost zadłużenia zagranicznego według kryterium miejsca emisji w 2009 r. był wyższy niż wzrost zadłużenia krajowego. Wydatki na obsługę długu publicznego w 2010 r. stanowiły 11,6% wydatków budżetu państwa, tj. o 0,8 punktu procentowego więcej niż w 2009 r. Wzrost tej relacji oznacza, że wydatki na obsługę długu rosły szybciej niż wydatki ogółem.

10. Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych na koniec 2010 r. wyniosły 3,3 mld zł. Wysokość zobowiązań nieznacznie zmniejszyła się w porównaniu do stanu z poprzedniego roku. Były to głównie zobowiązania, które corocznie wykazuje się z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia rocznego żołnierzy oraz nagród rocznych funkcjonariuszy. Na przestrzeni roku zobowiązania wymagalne zmniejszyły się z kwoty 368,6 mln zł do 19,6 mln zł. Świadczy to o poprawie dyscypliny finansowej.

11. Wydatki na wynagrodzenia w 2010 r. w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, wyniosły 25.214,2 mln zł i w porównaniu do 2009 r. wzrosły o 6,3%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.135,2 zł i w porównaniu do 2009 r. wzrosło o 2,8%. Przeciętne zatrudnienie wzrosło i wyniosło 508.119 osób. Było ono o 16.873 osoby, tj. o 3,0% wyższe niż w roku 2009.

    Wzrost zatrudnienia w 2010 r., w porównaniu do roku poprzedniego, wynikał głównie z ujęcia w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej i członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Przeciętne zatrudnienie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej w 2010 r. wyniosło 13.244 osób, a członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej 1.088 osób.

    Należy podkreślić, że dane prezentowane w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej oraz w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa nie przedstawiają pełnego obrazu wynagrodzeń i zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej. Nie obejmują one pra-

cowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach.

Według kwartalnych sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych oraz uczelniach publicznych w 2010 r. wyniosło 740.427 osób i w porównaniu do roku 2009 (737.666 osób) zwiększyło się o 2.761 osób, tj. o 0,4%. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 38.182,9 mln zł, które w porównaniu do 2009 r. wzrosły o 1.205,7 mln zł, tj. o 3,3%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.297 zł i było wyższe niż w 2009 r. o 2,9%.

12. Deficyt budżetu państwa w 2010 r. wyniósł 44,6 mld zł i był niższy od limitu ustalonego w ustawie budżetowej o 7,6 mld zł. Należy jednak zauważyć, że podobnie jak w latach poprzednich, znaczna część operacji była ujmowana poza rachunkiem wydatków. W 2010 r. przekazano z rozchodów w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na refundację składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych w wysokości 22,3 mld zł. Z wpływów z prywatyzacji pokryto 9,0 mld zł, a pozostałe 13,3 mld zł pozyskano z emisji skarbowych papierów wartościowych. Takie ujęcie rozliczeń budżetu państwa z Funduszem Ubezpieczeń Społecznych zaniża „faktyczną", czyli zgodną z rzetelną interpretacją ekonomiczną i ze standardami ewidencji finansów publicznych, wielkość deficytu budżetu państwa i sektora finansów publicznych. Ponadto przenoszone były wydatki z budżetu państwa do funduszy celowych. Taką operacją było dofinansowanie Polskich Kolei Państwowych SA środkami z wykupu przez Skarb Państwa akcji i udziałów tej Spółki w innych spółkach kolejowych za kwotę 0,5 mld zł. Transakcje te zostały sfinansowane z Funduszu Kolejowego.

13. Dochody w budżecie środków europejskich w 2010 r. wyniosły 37,7 mld zł były niższe od planowanych o 4,1 mld zł, tj. o 9,9%. Na niepełną realizację planu dochodów wpłynęło głównie niewykonanie planu z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na kwotę 3,7 mld zł (21,5% planu). Niezrealizowanie planu dochodów wynikało przede wszystkim z poniesienia mniejszych niż zaplanowano wydatków podlegających refundacji. Wydatki w budżecie środków europejskich wyniosły 48,1 mld zł i były niższe od planowanych o 8,1 mld zł, tj. o 14,5%. Nie zrealizowano głównie planu wydatków na zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na kwotę 3,4 mld zł. Wydatki na realizację projektów w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia były niższe od planu po zmianach o 1,0 mld zł. Niższy wskaźnik realizacji planu wydatków niż dochodów w budżecie środków europejskich spowodował, że deficyt budżetu środków europejskich w 2010 r. był niższy od przyjętego w ustawie budżetowej o 4,0 mld zł i wyniósł 10,4 mld zł. Budżet środków europejskich zamknął się deficytem, pomimo wpływu na rachunki programowe w NBP środków z Unii Europejskiej w wysokości przekraczającej wydatki budżetu środków europejskich. W 2010 r. nastąpił wzrost dynamiki wykorzystania środków europejskich. W ramach NSRO zawarte zostały z beneficjentami umowy na łączną kwotę 92,4 mld zł, tj. 214,7% zaplanowanej kwoty.

14. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 288,0 mld zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2009 r. o 5,0%. W 2010 r. relacja tych dochodów do PKB zmniejszyła się do 20,3%, tj. o 0,1 punktu procentowego w porównaniu do 2009 r. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 343,0 mld zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2009 r. o 15,1%. W 2010 r. relacja łącznych wydatków budżetu państwa do PKB zwiększyła się do 24,2%, tj. o 2 punkty procentowe w porównaniu do 2009 r. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 55,0 mld zł i był wyższy od deficytu osiągniętego w 2009 r. o 31,2 mld zł, tj. o 130,7%. Skokowy wzrost deficytu był następstwem zwiększenia wydatków o 45 mld zł, przy przyroście dochodów o 13,8 mld zł. Nierównowaga budżetowa przyczyniła się znacząco do wzrostu długu Skarbu Państwa. Przyrost ten był także wynikiem ujmowania niektórych płatności poza rachunkiem deficytu. Jego wielkość nie odzwierciedla stopnia nierównowagi budżetowej, co zaburza przejrzystość finansów publicznych. Główną pozycją, której systemowo nie uwzględnia się w wydatkach, a która powoduje wzrost długu jest refundacja FUS ubytku składek przekazywanych do OFE. Płatności z tego tytułu powinny być finansowane z przychodów z prywatyzacji, tymczasem w 2010 r. do pełnego finansowania refundacji zabrakło przychodów z tego źródła na kwotę 13,3 mld zł. Brakujące środki zostały pozyskane poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych.

15. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2010 r. wyniosły 65,4 mld zł i były niższe od planu o 17,0 mld zł. Głównymi ich składowymi były deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich (55 mld zł), niedobór przychodów z prywatyzacji na refundację Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych składek przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (13,3 mld zł) oraz sfinansowanie pożyczki dla FUS na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo (5,4 mld zł). Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe oddziaływało wykorzystanie środków unijnych w kwocie ponad 8 mld zł. Przyznanie pożyczki z budżetu na finansowanie świadczeń gwarantowanych było tańsze, niż gdyby FUS samodzielnie zaciągnął kredyt komercyjny. Dla przejrzystości finansów publicznych istotny będzie sposób rozliczenia tej pożyczki oraz analogicznej, udzielonej w grudniu 2009 r. Jeśli obie zostaną umorzone, tak jak to już miało miejsce w 2003 r. w przypadku podobnego finansowania wydatków FUS, będzie to kolejny przykład przeprowadzenia transferów o charakterze zbliżonym do dotacji, poza rachunkiem deficytu. Nie znajdują one odzwierciedlenia w wydatkach i deficycie budżetu państwa, a generują dług. Minister Finansów zapewnił finansowanie potrzeb pożyczkowych w pełnej wysokości, choć kolejny rok z rzędu rzeczywista struktura finansowania znacznie różniła się od założeń przyjętych w ustawie budżetowej.

16. Minister Finansów wywiązał się z obowiązku zapewnienia płynności złotowej i walutowej budżetu. Odbyło się to w warunkach zwiększenia stanu lokat, pomimo braku istotnych problemów z pozyskaniem płynnych środków finansowych. Kwota przychodów z prywatyzacji była zgodna z planem, na rachunkach programowych NSRO pozostawały wolne środki, a ponadto Polska dysponowała dostępem do Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 20,5 mld USD. Lepszemu zarządzaniu płynnością miało służyć także wdrożenie kolejnej funkcji systemu Trezor, polegającej na codziennym zwracaniu na centralny

rachunek bieżący budżetu państwa niewykorzystanych środków z rachunków dysponentów. W marcu 2010 r. w Ministerstwie Finansów został rozpoczęty proces testowego włączania poszczególnych jednostek do nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa. Zwracane środki były lokowane w Narodowym Banku Polskim lub Banku Gospodarstwa Krajowego, w efekcie czego średni dzienny stan środków na tym rachunku wynosił 16 mln zł. Procesem tym nie zostali jednak objęci wszyscy dysponenci i średnioroczny stan środków pozostających na ich rachunkach był na poziomie 473 mln zł, tj. zbliżonym do odnotowanego w 2009 r.

17. Dług Skarbu Państwa na koniec 2010 r. wyniósł 701,9 mld zł i w ciągu roku wzrósł o 70,3 mld zł, tj. o 11,1%, osiągając poziom 49,6% PKB. Był to największy kwotowy przyrost długu Skarbu Państwa od denominacji złotego w 1995 r. Dług krajowy Skarbu Państwa wyniósł 507 mld zł, tj. wzrósł o 44,3 mld zł. Zadłużenie zagraniczne w 2010 r. zwiększyło się o 26,1 mld zł do 194,8 mld zł. Zadłużenie Skarbu Państwa było główną składową państwowego długu publicznego (PDP), obejmującego zadłużenie całego sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań i należności między jednostkami tego sektora.

18. Państwowy dług publiczny na koniec 2010 r. wyniósł 747,9 mld zł. W stosunku do stanu z końca 2009 r. dług ten wzrósł o 78,0 mld zł, tj. o 11,6%, a jego relacja do PKB wyniosła 52,8%. Ukształtowała się ona powyżej I progu ostrożnościowego, określonego w ustawie o finansach publicznych na poziomie 50%. Tak jak w latach poprzednich, wzrost kwoty państwowego długu publicznego był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa (po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych) o 68,8 mld zł oraz zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (po konsolidacji o 14,2 mld zł). Przyrost państwowego długu publicznego byłby wyższy, gdyby nie dokonane w latach wcześniejszych wyłączenie publicznych wydatków na budowę i remont dróg do jednostki spoza sektora finansów publicznych (Krajowego Funduszu Drogowego). W wyniku tego zabiegu gwarantowane przez Skarb Państwa zobowiązania Krajowego Funduszu Drogowego na kwotę 24,8 mld zł nie powiększają państwowego długu publicznego. Są one widoczne dopiero w długu liczonym według metodologii unijnej, który na koniec 2010 r. wyniósł 776,8 mld zł. Zdaniem NIK powyższe zróżnicowanie metodologiczne w liczeniu długu nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia poza chęcią prezentowania niższej wysokości długu na potrzeby krajowe, którego relacja do PKB jest podstawą do ewentualnego uruchamiania procedur ostrożnościowych, określonych w ustawie o finansach publicznych.

19. W 2010 r. funkcjonowało 28 funduszy celowych. Przychody tych funduszy wyniosły 206,5 mld zł i były o 4,1% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Wydatki wyniosły 209,5 mld zł i przekroczyły kwotę planowaną w ustawie budżetowej o 6,1%. Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowiły 81,1% przychodów funduszy celowych, a wydatki 81,6% wydatków tych funduszy. Łączny wynik państwowych funduszy celowych (-3,0 mld zł) był gorszy niż zaplanowano w ustawie budżetowej (+0,9 mld zł). Z budżetu państwa przekazane zostały dotacje do sześciu funduszy (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Pracy i Funduszu Emerytur Pomostowych) w kwo-

cie 55,4 mld zł. Po uwzględnieniu środków na refundację składek przekazywanych przez ZUS do OFE, fundusze celowe otrzymały łącznie z budżetu państwa 77,6 mld zł. Kwota ta odpowiadała 26,3% wydatków budżetu państwa ogółem. Większego zasilenia z budżetu państwa niż w 2009 r. wymagał Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Dotacja z budżetu państwa dla Funduszu wzrosła o 7,6 mld zł, tj. o 24,9%, a przekazane środki na refundację składek do OFE wzrosły o 1,3 mld zł, tj. o 6,0%. Oprócz tego Fundusz otrzymał z budżetu państwa pożyczkę w kwocie 5,4 mld zł, a z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 7,5 mld zł.

20. W ustawie budżetowej na rok 2010 ujęto plany finansowe 21 jednostek podsektora rządowego wykonujących zadania państwowe, w tym ośmiu agencji państwowych. Przychody agencji (wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa) wyniosły 8,2 mld zł i były o 6,8% wyższe niż w planie po zmianach. W porównaniu do roku 2009 przychody były niższe o 7,1%. Zmniejszył się również udział dotacji w przychodach ogółem (bez dotacji przekazanych agencjom płatniczym na realizację programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej) z 47,8% ogółu przychodów w 2009 r. do 39,6% w 2010 r. Koszty agencji wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 7,5 mld zł i były o 1,6% wyższe niż zaplanowano. W porównaniu do 2009 r. były one niższe o12,8%. Agencje osiągnęły dodatni wynik finansowy w kwocie 0,7 mld zł. Agencje rolne, pełniące funkcję agencji płatniczych, otrzymały, podobnie jak w poprzednim roku, środki na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które nie były ujmowane w ich planach finansowych. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała z tych środków 19,5 mld zł, a Agencja Rynku Rolnego 1,1 mld zł.

21. W 2010 r. kontynuowane były prace nad wdrażaniem układu zadaniowego budżetu. W porównaniu do roku 2009 wprowadzonych w nim zostało szereg nowych elementów. Po raz pierwszy w ustawie budżetowej w formie zadaniowej zaprezentowane zostały inwestycje wieloletnie oraz plany finansowe wybranych jednostek sektora finansów publicznych. Wprowadzono również obowiązek wyszczególnienia przez dysponentów części zadań priorytetowych w ramach każdej z 22 funkcji państwa oraz – dla każdego podzadania – działań. Wyodrębnienie działań jako najniższej jednostki klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym stworzyło – zdaniem NIK – warunki do określenia kosztów podzadań jako sumy kosztów poszczególnych działań w badanych jednostkach. Nie było jednak obowiązku prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej w układzie zadaniowym, co uniemożliwiało pełne rozliczanie kosztów realizacji zadań, podzadań i działań. Zasady konstruowania mierników dokonań nie były w pełni przestrzegane przez dysponentów części budżetowych. Ustalone zostały mierniki, które nie pozwalały mierzyć stopnia realizacji celu podzadań bądź zadań. Zdaniem NIK, w pracach nad budżetem w układzie zadaniowym należy zmierzać nie tylko do obiektywizacji przyjętych mierników, ale również do zapewnienia mierzalności działalności w określonym czasie, w sposób niezależny od czynników zewnętrznych.

22. Dodatnie saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską po raz kolejny wzrosło. Wyniosło ono w 2010 r. 30,3 mld zł, wobec 26,7 mld zł w 2009 r., 14,7 mld zł w 2008 r., 17,3 mld zł w 2007 r. Polska otrzymała z Unii Europejskiej środki w wysokości 44,6 mld zł (w 2009 r.

– 40,2 mld zł), z których do budżetu państwa przekazano 37,3 mld zł (w 2009 r. – 32,5 mld zł). Do budżetu Unii Europejskiej wpłacono 14,3 mld zł (w 2009 r. – 13,4 mld zł). Napływ środków z UE był o 7,6% niższy niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Największą pozycję wpływów (26,9 mld zł) stanowiły środki na realizację perspektywy finansowej 2007–2013 oraz (13,7 mld zł) na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Na finansowanie projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 środki były o 5,4% wyższe niż planowano, a na Wspólną Politykę Rolną o 21,6% niższe. Stosunkowo niskie wykonanie budżetu środków europejskich związane było z przesunięciem części płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na 2011 r. i przeznaczenie zaoszczędzonych środków na usuwanie w 2010 r. skutków powodzi.

23. Rada Polityki Pieniężnej w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2010 przyjęła, że będzie kontynuowała realizację ciągłego celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyleń ± 1 punkt procentowy. Przyjęła też, że w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych wstrząsów w gospodarce, bank centralny nie musi reagować na przejściowe odchylenia inflacji, które mieszczą się w przedziale wahań wokół celu, a polityka pieniężna będzie prowadzona w sposób umożliwiający realizację celu inflacyjnego w średnim horyzoncie czasowym. W 2010 r. inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtowała się w założonym przedziale odchyleń od celu inflacyjnego i wynosiła w poszczególnych miesiącach od 2,0% do 3,5%, a średniorocznie 2,6%. Wzrost inflacji był głównie rezultatem zwiększenia cen energii, paliw, wyrobów tytoniowych oraz żywności i napojów bezalkoholowych. Czynniki te, związane ze wzrostem cen surowców energetycznych i produktów rolnych na rynkach światowych, powodowały przejściowe odchylenie inflacji od celu i pozostawały poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej. W 2010 r. Rada Polityki Pieniężnej nie zmieniła stóp procentowych, uwzględniając czynniki sprzyjające ograniczeniu presji inflacyjnej, tj. nieznaczne ożywienie w gospodarce światowej, umiarkowane tempo krajowego wzrostu gospodarczego, ograniczony popyt krajowy jak i podwyższony poziom bezrobocia. Pomimo znacznego wzrostu nadpłynności sektora bankowego, jak i zmniejszenia międzybankowych stawek rynkowych WIBOR nastąpił umiarkowany wzrost akcji kredytowej. Rynek międzybankowy nadal nie działał w pełni efektywnie w związku z utrzymującą się ostrożnością banków w przeprowadzaniu wzajemnych transakcji o dłuższych terminach. Skokowy i nieoczekiwany przyrost nadpłynności sektora, ograniczony popyt banków na bony pieniężne NBP, a także znaczne lokaty Ministra Finansów na rynku bankowym utrudniały utrzymywanie krótkoterminowej stawki POLONIA blisko stopy referencyjnej. W związku ze spadkiem zainteresowania banków pozyskiwaniem środków finansowych z NBP, w ciągu 2010 r. ograniczano prowadzenie operacji zasilających repo przez NBP, a od października zaniechano tych operacji.

24. Oceniając pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2010, trzeba mieć na uwadze, że pogorszyła się sytuacja sektora publicznego w Polsce. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zwiększył się z 7,3% w 2009 r. do 7,9% w 2010 r.[9] Na wzrost deficytu wpłynęło przede wszystkim pogorszenie wyniku podsektora instytucji rządowych na

[9] Deficyt i dług obliczony według zasad Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA 95), *Komunikat GUS* z dnia 26 kwietnia 2011 r.

szczeblu centralnym. Deficyt w tym podsektorze zwiększył się z 71,5 mld zł w 2009 r. do 83,9 mld zł w 2010 r., a jego relacja do PKB z 5,3% do 5,9%. Deficyt w podsektorze instytucji samorządowych zwiększył się z 14,0 mld zł w 2009 r. do 16,1 mld zł w 2010 r., a jego relacja do PKB z 1,0% do 1,1%. W 2010 r. wystąpił wyższy niż w latach poprzednich przyrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a jego relacja do PKB zwiększyła się z 50,9% w 2009 r. do 55,0% w 2010 r. Dług ten na koniec 2010 r. wyniósł 778,2 mld zł. Zgodnie z regulacjami unijnymi kraje członkowskie powinny utrzymywać deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczony według zasad ESA 95, na poziomie nie przekraczającym 3,0% PKB, zaś dług nie wyższym niż 60,0% PKB. Dalsze pogłębienie nierównowagi sektora publicznego będzie powodowało coraz większe negatywne konsekwencje dla budżetu państwa i wzrostu gospodarczego.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, poza wnioskami, które zostały przedstawione w informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, wskazuje na potrzebę zwiększenia przejrzystości finansów publicznych, w szczególności w zakresie metod ustalania i prezentacji deficytu budżetu państwa, deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego. Stosowanie różnych metod ujmowania tych samych kategorii ekonomicznych na potrzeby krajowe i zagraniczne zniekształca rzeczywisty obraz finansów publicznych i umożliwia unikania konieczności podejmowania działań oszczędnościowych ustalonych w przepisach prawa. Przyczynia się także do przyspieszonego wzrostu deficytu i długu publicznego poza rachunkiem dochodów i wydatków budżetu państwa. Rozmiar deficytu i długu publicznego, a zwłaszcza tempo wzrostu, uzasadnia podjęcie zdecydowanych działań w celu ich ograniczenia.

Ponadto NIK wskazuje na potrzebę:

– przedstawiania w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach i zatrudnieniu w państwowej sferze budżetowej,
– zapewnienia ujmowania w sprawozdawczości budżetowej wszystkich dochodów i wydatków realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej,
– wyeliminowania podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach finansowania wyprzedzającego PROW 2007–2013,
– dokonania analizy systemu prawnego, pod kątem zasadności udzielania przedpłat dostawcom uzbrojenia na potrzeby obrony narodowej.

3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań

3.1. Opinia o sprawozdaniach budżetowych

Najwyższa Izba Kontroli zbadała rzetelność i prawidłowość sprawozdań z wykonania budżetu państwa w 2010 r. we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Kontrolą objęto poprawność i terminowość sporządzania łącznych sprawozdań budżetowych przez dysponentów 114 części budżetowych, w tym 16 budżetów wojewodów (części 85/02–32), 11 sądów apelacyjnych (części 15/02–12) oraz 11 z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych (część 86/01-97). Zbadano sprawozdania budżetowe Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N –o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, a także sprawozdania Rb-28 Programy – z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych oraz Rb-28 Programy WPR – z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto w 48 częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, zbadano, sporządzane po raz pierwszy, sprawozdania Rb-28 UE – z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR – z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Sprawdzeniu podlegało także sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich sporządzone przez Ministra Finansów - dysponenta części 87 – Dochody budżetu środków europejskich. W zakresie sprawozdań jednostkowych, kontrola obejmowała sprawdzenie:

– skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej,
– prawidłowości ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń mających wpływ na wykonanie budżetu,
– prawidłowości przeniesienia danych z ksiąg rachunkowych do rocznych sprawozdań jednostkowych oraz terminowości ich sporządzenia,
– zgodności sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z danymi dotyczącymi płatności przekazanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Roczne sprawozdania budżetowe, sporządzone przez dysponentów 107 części budżetu państwa, tj. 93,9% części objętych badaniem, zaopiniowane zostały przez NIK pozytywnie NIK potwierdziła, że przekazują one prawdziwy obraz wykonania budżetu państwa w danej części w 2010 r. Sprawozdania pozostałych siedmiu dysponentów części, NIK zaopiniowała z zastrzeżeniami odnoszącym się do co najmniej jednego sprawozdania. Ponadto NIK zaopiniowała pozytywnie sprawozdania roczne z wykonania budżetu środków europejskich 46 dysponentów części budżetu państwa (95,8%),sprawozdania dwóch dysponentów zaopiniowano z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia do łącznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetu środków europejskich dotyczyły następujących części:

a) 62 – Rybołówstwo, w której wydatki na Wspólną Politykę Rybacką na kwotę 481,8 tys. zł zostały nieprawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-28 Programy, co zostało skorygowane;

b) 67 – Polska Akademia Nauk, w której błędnie ujęto w księgach rachunkowych i wykazano w sprawozdaniach Rb-27 (818,7 tys. zł) i Rb-28 (2.132,7 tys. zł) dochody i wydatki Domu Rencisty PAN w Konstancinie zaliczając je do rozdziału 85202 *Domy pomocy społecznej* zamiast do rozdziału 85295 *Pozostała działalność* w sytuacji, gdy jednostka ta nie posiadała statusu domu pomocy społecznej;

c) 85/30 – Województwo wielkopolskie, w której w sprawozdaniu łącznym Rb-27 na skutek błędu przy jego sporządzaniu zaniżony został o 226.555,1 tys. zł stan należności pozostałych do zapłaty z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego (§ 235); stan tych należności stanowi różnicę pomiędzy kwotami wykazanymi w kolumnie „Należności" a kwotami wykazanymi w kolumnie „Dochody wykonane" w sprawozdaniach Rb-27 ZZ[10] przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego;

d) 85/06 – Województwo lubelskie, w której w sprawozdaniu łącznym Rb-28 ujęto wydatki w kwocie 538,5 tys. zł w wydatkach bieżących jednostek budżetowych zamiast w świadczeniach na rzecz osób fizycznych, nieprawidłowość ta wynikała z niewłaściwego ujęcia tej kwoty w sprawozdaniu jednostkowym Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego;

e) 85/22 – Województwo pomorskie, w której w sprawozdaniu Rb-27, wykazano należności w kwocie 4.214,5 tys. zł z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez powiaty w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie zamiast w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami; ponadto w sprawozdaniu Rb-28 UE WPR zawyżono kwotę planu po zmianach w rozdziale 01008 Melioracje wodne o 286,7 tys. zł;

f) 86/95 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zamościu, w której w sprawozdaniu Rb-28, kwota 10 tys. zł zaliczona została do niewłaściwej grupy paragrafów.

NIK zwraca również uwagę, że w sprawozdaniu Rb-28 UE WPR dysponenta części 62 – Rybołówstwo wykazano wydatki dotyczące finansowania Wspólnej Polityki Rybackiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w kwocie 2.818,2 tys. zł, które przed korektą ujęto niewłaściwie w sprawozdaniu Rb-28 UE. Środki te przekazane zostały na rachunek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z pominięciem agencji płatniczej. Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje takiego sposobu przekazywania środków w ramach WPR, w związku z czym sprawozdanie Rb-28 UE WPR sporządzone zostało niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[11], według którego powinny być w nim wykazane kwoty przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego agencjom płatniczym.

Zastrzeżenia NIK dotyczą także zawyżenia w sprawozdaniu Rb-27 UE o 17,6 mln zł kwoty dochodów z tytułu wyprzedzającego finansowania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i poniesionych z tego tytułu wydatków. Było to wynikiem przyjętego systemu finansowania wyprzedzającego PROW 2007–2013, który przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek płatności WPR. Mechanizm ten spowodował, że dochody z tego

[10] Sprawozdanie wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

[11] Dz.U. Nr 20, poz. 103.

tytułu wykazane zostały dwukrotnie w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich, natomiast wydatki ujęte w sprawozdaniu części 33 – Rozwój wsi w tej samej wysokości prezentowane w części 85/02-32. W związku z powyższym NIK wniosła o rozważenie przez Ministra Finansów możliwości wyeliminowania podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach finansowania wyprzedzającego PROW 2007–2013. Poza tym w 2010 r. wojewodowie zrealizowali i wykazali w sprawozdaniu Rb-28 UE WPR wydatki z tego tytułu na kwotę 133,7 mln zł, które w 2010 r. nie zostały zrefundowane przez Komisję Europejską. Biorąc pod uwagę długi okres pomiędzy poniesieniem wydatku przez wojewodę a uzyskaniem przez Polskę refundacji PROW 2007–2013 należy zauważyć, że powyższy mechanizm zdecyduje również o zawyżeniu tych dochodów i wydatków w latach następnych.

Ponadto w sprawozdaniach łącznych Rb-28 UE części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe zawyżono wydatki o kwotę 313,7 tys. zł. Kwota ta stanowiła równowartość kar umownych naliczonych wykonawcom i przekazana została na rachunek dochodów. Wydatki te nie zostały faktycznie poniesione i jako wydatki niepodlegające refundacji z budżetu UE nie zostały wykazane we wnioskach o płatność. W związku z tym nie powinny zostać ujęte w budżecie środków europejskich. Podobna sytuacja wystąpiła także w części 41 – Środowisko, w której Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska niewłaściwie ujęła w zleceniu płatności kwotę 2,1 tys. zł z tytułu kar umownych. Skala tych nieprawidłowości nie przekroczyła progu przyjętego przez NIK do obniżenia oceny pozytywnej sprawozdań Rb-28 UE części. Na wniosek NIK w Ministerstwie Finansów trwają analizy i konsultacje mające na celu wypracowanie jednolitego podejścia do kwestii należności z tytułu kar umownych i wyeliminowanie tego typu nieprawidłowości.

Część stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości została skorygowana w trakcie kontroli lub po jej zakończeniu. Pozostałe zaniżenia bądź zawyżenia kwot wykazanych w sprawozdaniach nie miały istotnego wpływu na wielkości dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań prezentowanych w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.", ponieważ nie przekroczyły one przyjętych w kontroli wykonania budżetu państwa dopuszczalnych wartości błędów.

Sprawdzeniem objęto również roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe 189 dysponentów budżetu państwa III stopnia, zgłaszając zastrzeżenia do sprawozdań sporządzonych przez 23 dysponentów (12,2%). NIK zgłosiła także zastrzeżenia do trzech (4,4%) spośród 68 zbadanych sprawozdań jednostkowych z wykonania budżetu środków europejskich sporządzonych przez dysponentów III stopnia.

3.2. Ocena ksiąg rachunkowych

U wszystkich dysponentów III stopnia dokonano badania i oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (badanie zgodności). Odniesiono się również do funkcjonujących w jednostkach systemów rachunkowości i kontroli wewnętrznej, mechanizmów kontroli zarządczej oraz systemów księgowości komputerowej. Wykorzystano także wyniki badania prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów. Zbadano księgi rachunkowe w 180 jednostkach[12], z tego w 14 naczelnych instytucjach władzy państwowej i sądowni-

[12] W tym w odniesieniu do ośmiu urzędów kontroli skarbowej nie wydano opinii o sprawozdawczości rocznej za 2010 r., gdyż kontrolą objęto dziewięć miesięcy 2010 r.

czej, 81 centralnych urzędach administracji rządowej oraz jednostkach im podległych, 49 jednostkach wojewódzkiej administracji rządowej oraz w 36 innych jednostkach.

Opinię na temat zgodności i wiarygodności ksiąg w zakresie ewidencji wydatków i zobowiązań wydano na podstawie badania próby wybranej metodami statystycznymi uzupełnionej o dobór celowy, ze zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom. Badanie realizacji dochodów przeprowadzono na podstawie próby dowodów dobranej metodami niestatystycznymi. W 171 przypadkach (95,0% badanych jednostek) doboru próby wydatków dokonano z zastosowaniem tzw. metody monetarnej[13], w pozostałych dziewięciu (5,0%) zastosowano prosty dobór losowy, niezależny od wartości zapisów księgowych, uzupełniając go o dowody odpowiadające największym pozycjom wydatków kontrolowanych jednostek.

Sprawdzenie dowodów księgowych pod względem zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości[14] poprzedzone było przeglądem analitycznym ksiąg rachunkowych prowadzonym pod kątem poprawności zapisów, sekwencji dat, ciągłości zapisów w dzienniku i terminowości księgowania. Pełny przegląd analityczny z zastosowaniem narzędzi informatycznych na całym udostępnionym zbiorze zapisów księgowych możliwy był w przypadku 136 (75,6%) jednostek. W pozostałych jednostkach przegląd ograniczono do wybranych cech zapisów, w tym pod kątem prawidłowości okresu księgowania.

Liczebność próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, przy ocenie którego uwzględniono zarówno wyniki kontroli z lat ubiegłych oraz wyniki oceny organizacji i skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej, a także efekty przeglądu analitycznego. W 180 kontrolowanych jednostkach przebadano około 28,6 tys. dowodów księgowych, co daje średnio 159 dowodów na jednostkę. Wartość transakcji objętych badaniem bezpośrednim wynosiła 11.307,3 mln zł, z czego kwota 3.321,4 mln zł dotyczyła transakcji dobranych celowo.

Wyniki badania próby były ekstrapolowane metodami statystycznymi, przy uwzględnieniu tych transakcji i zapisów księgowych, które zostały wyselekcjonowane w wyniku przeglądu analitycznego lub przez dobór celowy oraz przy uwzględnieniu błędów o charakterze systematycznym. Do ustalenia opinii przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości tolerowanego błędu (progu istotności). Próg istotności przy badaniu wiarygodności wyznaczany był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące, i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,25% wydatków objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym (badanie zgodności) określony został jako 5% wydatków objętych oceną.

W 55 kontrolowanych jednostkach, które wydatkowały w 2010 r. środki z budżetu środków europejskich, zbadano również próbę płatności dokonanych w ramach tego budżetu. Kontrola obejmowała sprawdzenie transakcji pod kątem wystąpienia nieprawidłowości w zakresie finansowania wydatków z niewłaściwego budżetu, zgodności wydatku z umową o dofinansowanie, kwalifikowalności wydatku (w tym niezbędności wydatku, okresu kwalifikowalności, faktycznego poniesienia wydatku, należytego udokumentowania, oszczędności, zgodności z przepisami prawa wspólnotowego i krajo-

[13] Metoda monetarna (Monetary Unit Sampling) jest zalecaną przez standardy międzynarodowe statystyczną metodą doboru próby w badaniu wiarygodności, uwzględniającą wartość transakcji przy ich losowaniu do badania.

[14] Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

wego), zgodności wydatków z procedurami zamówień publicznych oraz terminowości regulowania płatności. Łącznie zbadano 539 płatności na kwotę 1.338,3 mln zł.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych

Kontrolą objęto próbę zapisów/dowodów księgowych pod kątem prawidłowości ewidencji księgowej w zakresie kwot transakcji, okresu księgowania i wskazania podziałek klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi sporządzane są roczne i bieżące sprawozdania budżetowe.

W badanym zbiorze transakcji u 33 dysponentów środków budżetowych (19,2%) wykryto nieprawidłowości wpływające na sprawozdania roczne jednostek na łączną kwotę 664,9 tys. zł. Dotyczyły one najczęściej nieujmowania transakcji w księgach właściwego roku budżetowego oraz ich błędnej kwalifikacji w ramach podziałek klasyfikacji budżetowej.

W zakresie wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wydano 172 oceny, w tym:

- pozytywne – 147 (85,5%) dysponentom środków budżetowych,
- pozytywne z zastrzeżeniami – 22 (12,8%) dysponentom,
- negatywne – trzem (1,7%) dysponentom.

Negatywnie zaopiniowano wiarygodność ksiąg rachunkowych w tym zakresie w Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, Prokuraturze Okręgowej w Koninie i Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Suwałkach.

W badanym zbiorze operacji dotyczących wydatków i zobowiązań u 54 dysponentów środków budżetowych (30,0%) wykryto nieprawidłowości wpływające na sprawozdania bieżące na łączną kwotę 9.001,5 tys. zł, które w większości przypadków polegały na księgowaniu operacji gospodarczych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, co powodowało zaniżenie stanu zobowiązań wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28.

W zakresie wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej wydano następujące oceny:

– pozytywne wobec 138 dysponentów środków budżetowych (76,7%),
– pozytywne z zastrzeżeniami wobec 26 dysponentów (14,4%),
– negatywne wobec 16 dysponentów (8,9%), w tym siedmiu jednostek podległych centralnym urzędom administracji rządowej oraz pięciu jednostek wojewódzkiej administracji rządowej.

Badanie skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej (badanie zgodności)

Badanie przeprowadzono na podstawie próby wylosowanych zapisów/dowodów księgowych skontrolowanych pod względem poprawności formalnej dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisów księgowych.

W wyniku badania oceniono 180 jednostek w zakresie skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej, z czego 101 pozytywnie (56,1%), 50 pozytywnie z zastrzeżeniami (27,8%) oraz 29 negatywnie (16,1%). Oceny negatywne wydano m.in. w stosunku do 11 jednostek wojewódzkiej administracji rządowej oraz 10 jednostek podległych centralnym urzędom administracji rządowej.

Najczęściej występujące nieprawidłowości, ujawnione w trakcie badania zgodności dotyczyły naruszeń przepisów ustawy o rachunkowości, polegały na:

– ujmowaniu w księgach niepoprawnych danych identyfikacyjnych dowodów księgowych,
– wskazywaniu w zapisach księgowych niewłaściwych dat dokonania operacji gospodarczej lub na braku niektórych wymaganych ustawą dat,
– błędach w zakresie zatwierdzenia i wskazania sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych (dekretacji),
– uchybieniach w zakresie akceptacji dowodów pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym,
– braku lub nieprawidłowym wskazywaniu na dowodach księgowych miesiąca księgowania.

W zakresie wydatków z budżetu środków europejskich, w trzech jednostkach stwierdzono przypadki finansowania wydatków z niewłaściwego budżetu, tj. ze środków budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich lub odwrotnie, na łączną kwotę 3.158,7 tys. zł. W pięciu jednostkach zgłoszono zastrzeżenia do terminowego regulowania płatności na kwotę 58.560,0 tys. zł, które nie skutkowały jednak zapłatą odsetek za zwłokę.

Organizacja systemu rachunkowości i kontroli finansowej

Organizację systemu rachunkowości i kontroli finansowej badano pod kątem:

– przestrzegania obowiązujących przepisów, w tym dostosowania systemów rachunkowości do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[15];
– ustanowienia procedur kontroli finansowej oraz mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu eliminowanie potencjalnych nieprawidłowości;
– funkcjonowania systemów księgowości komputerowej.

Do organizacji systemów rachunkowości wniesiono zastrzeżenia w 55 jednostkach, dotyczące najczęściej:

- niedostosowania zakładowego planu kont do potrzeb sprawozdawczych jednostek i wymogów rozporządzenia Ministra Finansów – w 21 jednostkach, w tym w ośmiu jednostkach (tj. 11,8% spośród 68 objętych badaniem w tym zakresie), wystąpiły uchybienia w dostosowaniu planu kont do wymogów dotyczących ewidencji środków europejskich, które polegały głównie na nieutworzeniu nowych kont księgowych i ewidencjonowaniu tych środków na niewłaściwych kontach;
- niekompletności lub nieaktualności dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości wymaganych w art. 10 ustawy – w 20 jednostkach.

Zdaniem NIK jedną z przyczyn tych błędów było wydanie przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dopiero siedem miesięcy po rozpoczęciu roku

[15] Dz.U. Nr 182, poz. 861.

budżetowego, podczas gdy konieczność księgowania zdarzeń budżetu środków europejskich występowała w wielu jednostkach już od stycznia 2010 r. Jednostki kierowały się w tej kwestii, np. zasadami zawartymi w projekcie wymienionego rozporządzenia, jednak w konsekwencji ostatecznego przyjęcia w rozporządzeniu innej numeracji kont księgowych, wystąpiła w ich przypadku konieczność zmiany polityki rachunkowości oraz dokonania odpowiednich przeksięgowań.

W odniesieniu do procedur kontroli finansowej, stosowanych przez objęte badaniem jednostki, NIK wskazywała głównie na nieprecyzyjne zasady obiegu dokumentów, w tym nieokreślone lub niejednoznacznie określone terminy graniczne księgowania do właściwych okresów sprawozdawczych (11 jednostek) lub terminy postępowania z dowodami księgowymi obcymi (siedem jednostek), a także na odstępstwa od zasady ujmowania zobowiązań na kontach rozrachunkowych (sześć jednostek).

W 176 jednostkach, tj. w 97,8% objętych kontrolą, funkcjonował system księgowości komputerowej, a w czterech jednostkach księgowość prowadzono systemem ręcznym. W 15 przypadkach stwierdzono brak pisemnego dopuszczenia przez kierownika aktualnej wersji oprogramowania do stosowania w jednostce. W siedmiu jednostkach system finansowo-księgowy nie umożliwiał ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich wymaganych przepisami elementów zapisów księgowych, a w 21 jednostkach nie kontrolował kompletności i poprawności zapisów księgowych (głównie w zakresie dat wprowadzanych do systemu), co mogło prowadzić do błędów lub braków w zapisach księgowych.

Badanie prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów

Prawidłowość przeprowadzonej inwentaryzacji zbadano w 144 jednostkach. Kontrola, której wynik był jednym z elementów mających wpływ na wydanie opinii o wiarygodności i zgodności ksiąg rachunkowych, obejmowała sprawdzenie:

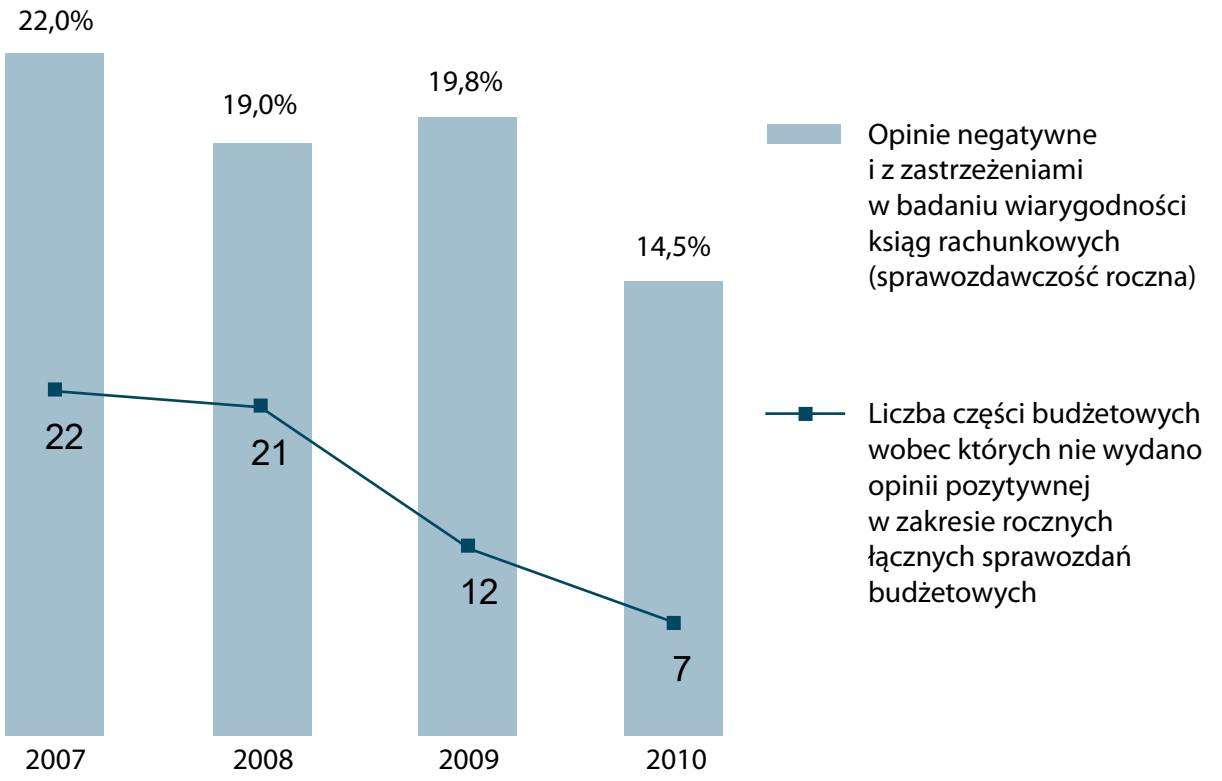
– potwierdzenia stanu środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz ustalenia w drodze spisu z natury stanu gotówki w kasie w ostatnim dniu roku,
– przeprowadzenia spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych,
– poprawności inwentaryzacji w drodze uzyskania od kontrahentów potwierdzeń wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu należności,
– weryfikacji sald aktywów i pasywów, które nie mogły być zinwentaryzowane w drodze spisu z natury lub uzgodnienia sald.

Stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w przeprowadzeniu inwentaryzacji w 22 jednostkach objętych kontrolą. Polegały one głównie na przeprowadzeniu inwentaryzacji po terminie określonym w art. 26 ustawy o rachunkowości (dziewięć jednostek), brakach lub błędach formalnych w dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji (sześć jednostek), a także zaniechaniu przeprowadzania inwentaryzacji w odniesieniu do niektórych grup składników aktywów i pasywów (trzy jednostki). Kontrola w powyższym zakresie została przeprowadzona tylko w tych jednostkach, w których w poprzednim roku stwierdzono nieprawidłowości w przeprowadzeniu inwentaryzacji lub, w których zagadnienie to nie było do tej pory badane. Skontrolowano także jednostki, które miały obowiązek dokonania

w 2010 r. spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych. Wyniki kontroli inwentaryzacji uzasadniają dalsze prowadzenie tego badania na podobnych zasadach.

Nieprawidłowości w ewidencji i sprawozdaniach budżetowych przedstawia wykres 3.

3. *Nieprawidłowości w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych*



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podsumowując wyniki badania należy zauważyć, że w porównaniu do lat poprzednich nastąpił znaczący spadek liczby jednostek w stosunku do których nie wydano oceny pozytywnej w najistotniejszej, z punktu widzenia prawidłowości sprawozdań budżetowych, części badania, tj. w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej. Udział tych jednostek w 2010 r. spadł poniżej 15% wobec utrzymywania się na poziomie ok. 20% w latach poprzednich (19,8% w 2009 r. Ponadto prawie 2/3 wśród nich stanowiły jednostki, które nie były przez NIK badane, tj. w 2009 i 2008 r. Świadczy to o skuteczności kontroli i znajduje odzwierciedlenie w zmniejszeniu liczby części budżetowych, wobec których NIK nie wydała opinii pozytywnej odnośnie rocznych sprawozdań budżetowych. Zdaniem NIK utrzymujący się na stosunkowo wysokim poziomie odsetek jednostek, w których stwierdzono istotne nieprawidłowości w zakresie wiarygodności w odniesieniu do sprawozdań bieżących (23,3%) oraz poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (43,9%) wskazuje na potrzebę kontynuowania badań w tym zakresie w latach następnych.

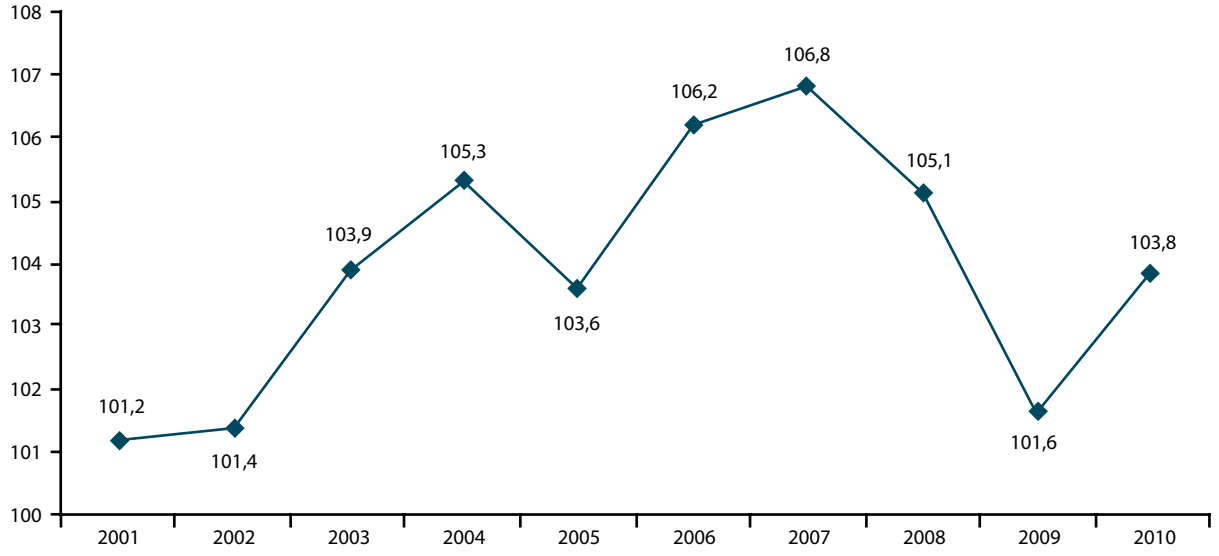
4. Ogólne warunki wykonania budżetu państwa

4.1. Realizacja założeń makroekonomicznych

Po spowolnieniu wzrostu gospodarczego w Polsce w 2009 r., spowodowanym zjawiskami kryzysowymi na świecie, w 2010 r. nastąpiło przyśpieszenie jego dynamiki. Sprzyjało temu ożywienie w handlu światowym i poprawa koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski. Do dobrych, na tle innych krajów, wyników gospodarczych przyczyniła się też realizacja projektów infrastrukturalnych, finansowanych w dużym stopniu z funduszy Unii Europejskiej.

Produkt krajowy brutto, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrósł w ujęciu realnym o 3,8%, wobec odpowiednio 1,6% w 2009 r. i 5,1% w 2008 r. Wzrost gospodarczy w latach 2001–2010 przedstawiono na wykresie 4.

4. *Dynamika PKB w latach 2001–2010 (rok poprzedni = 100)*



Źródło: dane GUS.

Polska uplasowała się wśród krajów Unii Europejskiej, które osiągnęły stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy w 2010 r. Według danych Eurostatu w czwartym kwartale ubiegłego roku wyższe tempo wzrostu osiągnęły Estonia, Finlandia, Litwa, Luksemburg, Niemcy i Szwecja. Przeciętny wzrost PKB w krajach UE w IV kwartale 2010 r. wyniósł 2,2%[16].

W kolejnych kwartałach 2010 r. stopniowo zwiększało się tempo wzrostu gospodarczego w Polsce. Najniższy wzrost gospodarczy był w I kwartale 2010 r. (3,0%). W IV kwartale 2010 r. PKB wzrósł o 4,5% w porównaniu do IV kwartału 2009 r. Tempo wzrostu PKB w poszczególnych kwartałach przedstawiono w tabeli 1.

[16] *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju* I kwartał 2011, GUS, Warszawa, kwiecień 2011 r.

Tabela 1. Wzrost PKB w kwartałach lat 2009–2010

Kwartały	2009	2010
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	100,5	103,0
II	101,0	103,5
III	101,7	104,2
IV	103,2	104,5

Źródło: Informacja GUS w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za 2010 r., Warszawa, 26 kwietnia 2011 r.

Tempo wzrostu gospodarczego w 2010 r. było o 2,6 punktu procentowego wyższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2009 r. W uzasadnieniu tym przyjęto ostrożną prognozę budżetową. Związane to było z dużą niepewnością co do kształtowania się koniunktury gospodarczej u głównych partnerów handlowych Polski. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej przewidywano, że tempo wzrostu PKB w 2010 r. wyniesie 1,2%.

W 2010 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych rosły wolniej niż rok wcześniej. W IV kwartale ich wzrost był wyższy niż w poprzednich dwóch kwartałach. Inflację w poszczególnych kwartałach dla lat 2009–2010 przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Inflacja w latach 2009–2010

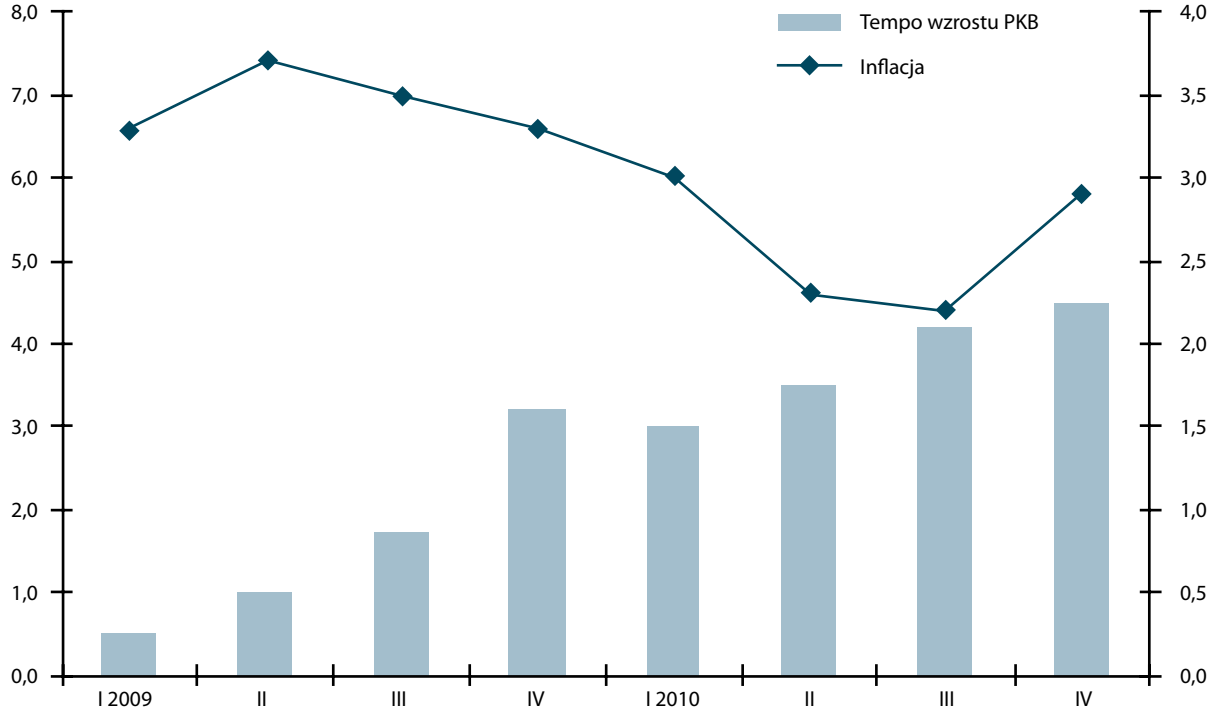
Kwartały	2009	2010
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	103,3	103,0
II	103,7	102,3
III	103,5	102,2
IV	103,3	102,9

Źródło: dane GUS.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2001 r. wyniósł 2,6% i był wyższy o 1,6 punktu procentowego od założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2009 r. Według założeń do projektu budżetu średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych miała wynieść 101,0%.

Wielkość wzrostu gospodarczego i inflacji (roczne stopy wzrostu) w kolejnych kwartałach 2009 r. i 2010 r. przedstawia wykres 5.

5. ***Tempo wzrostu PKB i inflacja w kwartałach 2009–2010***
(analogiczny okres roku poprzedniego = 100)

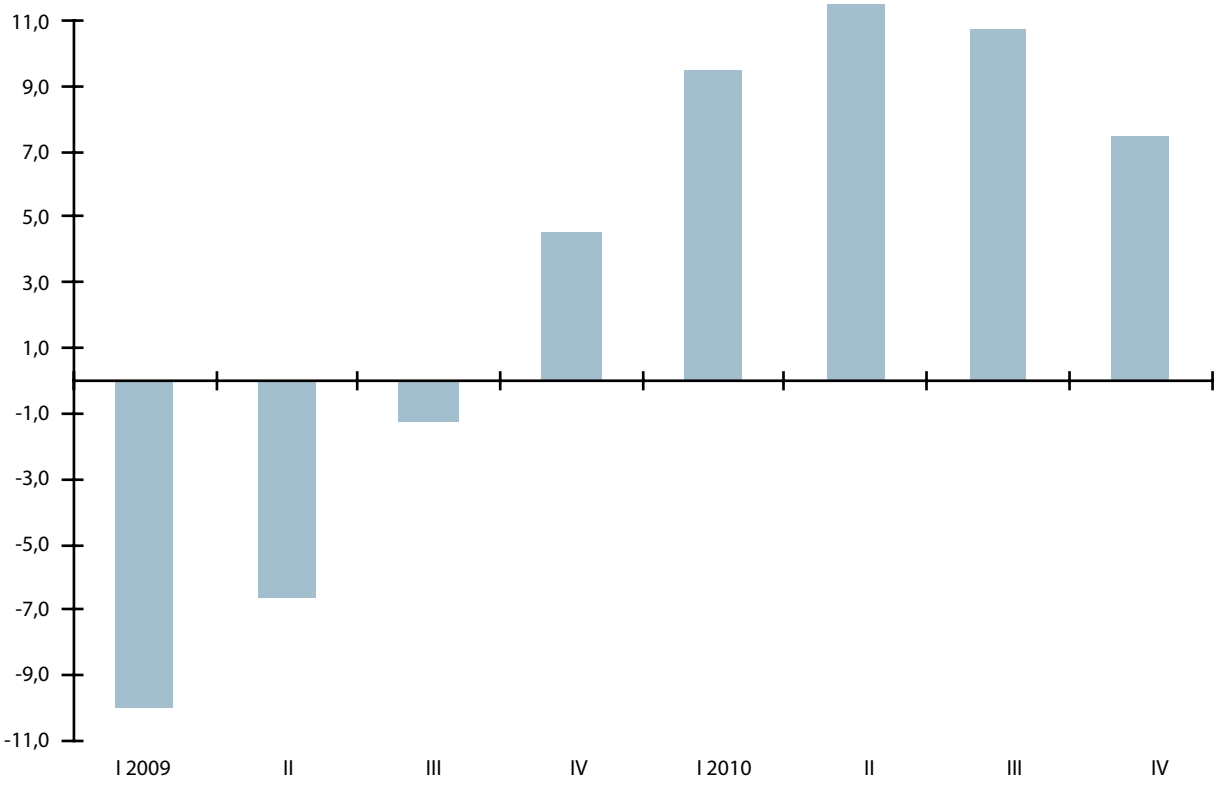


Źródło: dane GUS.

Stopniowej poprawie koniunktury gospodarczej w 2010 r. towarzyszył wzrost obrotów towarowych w handlu zagranicznym i produkcji przemysłowej oraz poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorstw i banków. Nastąpiła też poprawa na rynku pracy. Liczba pracujących w gospodarce narodowej była wyższa niż na koniec 2009 r. Zwiększyło się przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw.

Produkcja sprzedana przemysłu w 2010 r. była o 9,7% wyższa niż w roku poprzednim (w 2009 r. spadek o 4,5%). W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób produkcja sprzedana była o 9,8% wyższa niż przed rokiem. Wysoki poziom produkcji utrzymywał się we wszystkich kwartałach. Zwiększenie produkcji wystąpiło we wszystkich sekcjach przemysłu. W przetwórstwie przemysłowym sprzedaż zwiększyła się o 11,2%, natomiast w dostawie wody, gospodarowaniu ściekami i odpadami oraz rekultywacji o 6,3%. W górnictwie i wydobywaniu oraz wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodna i gorącą wodę wystąpiły niewielkie wzrosty. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu przedstawiono na wykresie 6.

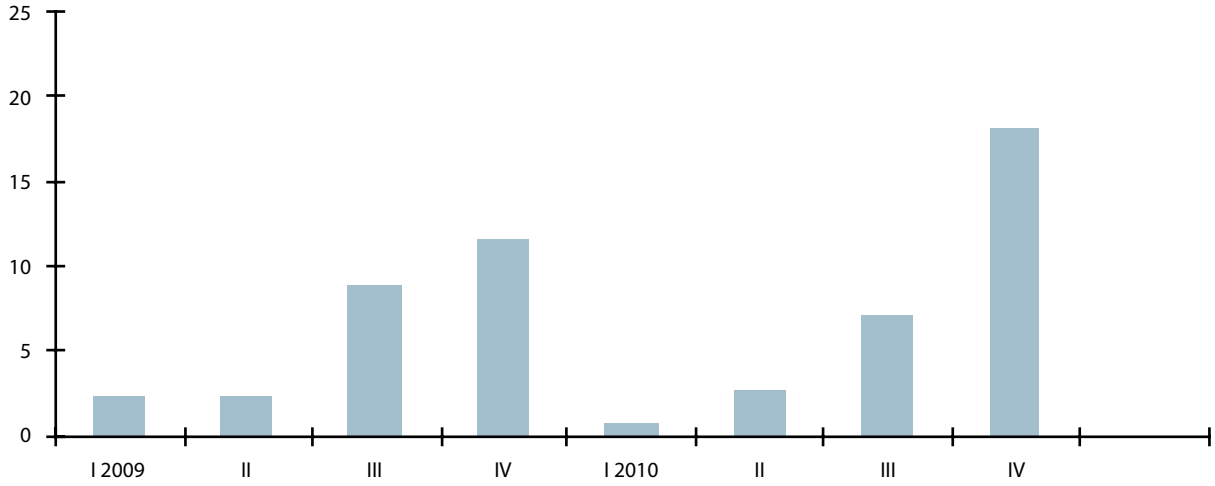
6. ***Tempo produkcji sprzedanej przemysłu w kwartałach 2009–2010***
(analogiczny okres roku poprzedniego = 100)



Źródło: dane GUS.

Sprzedaż detaliczna ogółem (w cenach stałych) w 2010 r. była o 1,5% wyższa niż w roku poprzednim (w 2009 r. wzrost o 1,7%). W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób sprzedaż detaliczna w 2010 r. rosła szybciej niż w 2009 r. W 2010 r. zwiększyła się o 3,1%, wobec 2,7% w 2009 r. W grupie o największym udziale w wartości sprzedaży, tj. żywność, napoje i wyroby tytoniowe, wystąpił spadek sprzedaży o 1,9%. W grupach towarów o znaczącym udziale w sprzedaży detalicznej nastąpił wzrost sprzedaży pojazdów samochodowych, motocykli i części o 8,3% oraz paliw stałych, ciekłych i gazowych – o 5,1%. Najszybciej sprzedaż detaliczna rosła w czwartym kwartale, w tym zwłaszcza w grudniu. Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w poszczególnych kwartałach 2009–2010 przedstawia wykres 7.

7. ***Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w kwartałach 2009–2010***
(analogiczny okres roku poprzedniego = 100)



Źródło: dane GUS.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2010 r. z września 2009 r. założono, że tempo wzrostu PKB o 1,2% w 2010 r. będzie wynikało z utrzymania relatywnie wysokiej dynamiki spożycia publicznego oraz powrotu akumulacji na ścieżkę wzrostową. Ważnym czynnikiem wzrostu miał być wkład eksportu we wzrost PKB, który oszacowano na 1,1 punktu procentowego. Większy popyt krajowy miał spowodować zwiększenie ujemnego wkładu importu we wzrost PKB do 1,3 punktu procentowego. W rezultacie wpływ popytu zagranicznego miał być ujemny i wynieść 0,2 punktu procentowego.

W 2010 r. czynnikiem wpływającym na wzrost PKB był popyt krajowy (4,3 punktu procentowego), w tym wpływ spożycia ogółem wyniósł 2,6 punktu procentowego, a akumulacji 1,7 punktu procentowego. Wpływ popytu zagranicznego na wzrost PKB był ujemny i wyniósł -0,5 punktu procentowego.

Realne tempo wzrostu PKB, które wyniosło 3,8%, było o 2,6 punktu procentowego wyższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Różnica ta wynikała z niedoszacowania wpływu popytu krajowego, w tym akumulacji na wzrost PKB.

Dane dotyczące prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2010 r. w zakresie PKB i jego składowych oraz dane obrazujące ich rzeczywiste wykonanie w 2009 r. i 2010 r. przedstawione zostały w tabeli 3.

Tabela 3. Produkt krajowy brutto i jego składowe w latach 2009 –2010

Wyszczególnienie	Jednostka	2009		2010	
		Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
PKB (ceny bieżące)	mld zł	1.322,3	1.343,4	1350,2	1.415,4
PKB (ceny stałe)	%	100,9	101,6	101,2	103,8
Eksport	%	92,0	93,2	102,8	110,1
Import	%	88,4	87,6	103,2	111,5
Popyt krajowy	%	99,0	99,0	101,4	104,3
Spożycie	%	102,0	102,0	101,1	103,4
– indywidualne	%	102,2	102,1	100,9	103,2
– zbiorowe	%	101,6	101,9	101,6	103,8
Akumulacja	%	88,7	88,6	102,9	108,2
– nakłady brutto na środki trwałe	%	97,5	98,9	100,2	98,8

Źródło: *Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2010*; *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za 2010* r., kwiecień 2011, Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 13 maja 2011 r.

Wzrost popytu krajowy był o 2,9 punktu procentowe wyższy niż zakładano, a akumulacji o 5,3 punktu procentowego.

Bilans płatniczy

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej założono, że w 2010 r. wzrost popytu krajowego, po jego spadku w poprzednim roku, wraz z aprecjacją złotego powinny przyczynić się do nieznacznie szybszego wzrostu importu niż eksportu. W efekcie, po obniżeniu w 2009 r., deficyt obrotów towarowych miał wzrosnąć do 12.000 mln euro, a saldo obrotów bieżących do PKB wynieść minus 3,4%. Zakładano także wzrost zagranicznych inwestycji bezpośrednich, które miały sfinansować większość deficytu rachunku bieżącego.

Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się w 2010 r. ujemnym saldem w kwocie 11.994 mln euro, które było prawie dwukrotnie wyższe niż w 2009 r. Relacja salda obrotów bieżących do PKB wyniosła minus 3,4%. Pogłębienie nierównowagi zewnętrznej nastąpiło głównie w wyniku zwiększenia ujemnego salda obrotów towarowych i dochodów oraz zmniejszenie się dodatniego salda usług i transferów bieżących.

Ujemne saldo obrotów towarowych zwiększyło się z 3.102 mln euro w 2009 r. do 6.002 mln euro w 2010 r. Było więc dwukrotnie niższe niż zakładano. Wpływy z eksportu towarów wyniosły 122.411 mln euro, wobec 101.760 mln euro w 2009 r., a wypłaty za import towarów zwiększyły się ze 104.862 mln euro w 2009 r. do 128.413 mln euro w 2010 r.

Dane dotyczące prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2010 r. w zakresie bilansu płatniczego oraz dane obrazujące rzeczywiste wykonanie w 2009 r. i 2010 r. przedstawione zostały w tabeli 4.

Tabela 4. Bilans płatniczy w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009		2010	
	Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	mln euro			
A. Rachunek bieżący	-5.450	-6.749	-11.350	-11.994
w tym:				
Obroty towarowe: saldo	-7.500	-3.102	-12.000	-6.002
Wpływy z eksportu	97.000	101.760	107.500	122.411
Wypłaty za import	104.500	104.862	119.500	128.413
B. Rachunek kapitałowy i finansowy	14.600	30.804	15.600	36.649
w tym:				
Inwestycje bezpośrednie (netto)	4.000	6.181	7.000	3.762
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-1,8	-2,1	-3,4	-3,4

Źródło: *Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2010*; *Bilans płatniczy, dane roczne*, *NBP.*

Po spadku w 2009 r., w 2010 r. odnotowano znaczny wzrost obrotów w handlu zagranicznym. Wzrost ten był nieznacznie większy po stronie importu niż eksportu. Zwiększyła się wymiana handlowa ze wszystkimi grupami krajów. Eksport liczony w cenach bieżących w złotych był wyższy niż w 2009 r. o 10,8%, natomiast import wzrósł o 12,9%. Wymiana zamknęła się ujemnym saldem w wysokości 53,8 mld zł, wobec minus 40,1 mld zł w 2009 r. Obroty handlu zagranicznego liczone w euro zwiększyły się po stronie eksportu o 19,5%, a po stronie importu o 21,7%.

W 2010 r. ceny transakcyjne ogółem (liczone w złotych) towarów eksportowych w stosunku do 2009 r. wzrosły o 0,4%, a towarów importowanych o 1,6%. Wskaźnik terms of trade[17] ukształtował się na poziomie 98,8 wobec 104,4 w 2009 r. Na pogorszenie wskaźnika wpłynęły przede wszystkim niekorzystne relacje cen w handlu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

W strukturze geograficznej obrotów w 2010 r., w porównaniu do poprzedniego roku, w obrotach ogółem obniżył się udział krajów rozwiniętych, w tym krajów UE, przy jednoczesnym wzroście udziału krajów Europy Środkowo-Wschodniej i krajów rozwijających się. Największym odbiorcą polskich produktów w 2010 r. była – podobnie jak w latach poprzednich – Unia Europejska. Eksport do krajów Unii Europejskiej stanowił 78,6% wartości eksportu ogółem, a import z tych krajów – 58,8% wartości importu ogółem (w 2009 r. odpowiednio 79,6% i 61,9%). Najwyższy udział w obrotach handlu zagranicznego miały Niemcy. Udział Niemiec w eksporcie ogółem wyniósł 26,0%, a w imporcie ogółem 21,7%. Wśród najważniejszych partnerów Polski, kolejne miejsca po Niemczech w eksporcie zajmowały Francja (6,8%), W. Brytania (6,2%), Włochy (6,1%), Republika Czeska (6,0%), Rosja (4,3%), a w imporcie – Rosja (10,5%), Chiny (9,5%), Włochy (5,7%), Francja (4,3%).

Saldo obrotów kapitałowych i finansowych bilansu płatniczego zwiększyło się z 30.804 mln euro w 2009 r. do 36.649 mln euro w 2010 r. Było one trzykrotnie wyższe niż deficyt obrotów bieżących.

[17] Relatywne ceny dóbr eksportowanych do importowanych.

Nie udało się zwiększyć zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce. Uległy one obniżeniu z 9.896 mln euro w 2009 r. do 7.319 mln euro w 2010 r. Nieznacznie zmniejszyły się także polskie inwestycje bezpośrednie za granicą z 3.715 mln euro w 2009 r. do 3,557 mln euro w 2010 r.

Rynek pracy

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego korzystnie wpłynęło na rynek pracy. W 2010 r. zwiększyła się liczba pracujących w gospodarce narodowej. Stopniowo wzrastało przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw. Na koniec grudnia 2010 r. liczba bezrobotnych była jednak wyższa niż przed rokiem.

W założeniach do projektu budżetu z września 2009 r. przyjęto, że rok 2010 charakteryzować się będzie wciąż wysokim spadkiem zatrudnienia. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2010 r. miało spaść o 1,1%, a w całej gospodarce narodowej miało być o 1,0% niższe niż w 2009 r. Szacowano, że liczba bezrobotnych na koniec roku wzrośnie do prawie 2,0 mln osób.

Dane dotyczące przewidywanego wykonania w 2009 r. i rządowej prognozy zatrudnienia na 2010 r. oraz dane obrazujące rzeczywiste wykonanie w 2009 r. i 2010 r. przedstawione zostały w tabeli 5.

Tabela 5. Zatrudnienie i bezrobocie w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009		2010			
	Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	Liczba osób (tys.)				Dynamika	
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej,	9.652	9.768	9.552	9.845	99,0	100,8
w tym w sektorze przedsiębiorstw	5.299	5.327	5.242	5.373	98,9	100,9
Liczba bezrobotnych	1.947	1.893	1.994	1.955	102,4	103,3
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	12,5	11,9	12,8	12,3	x	x

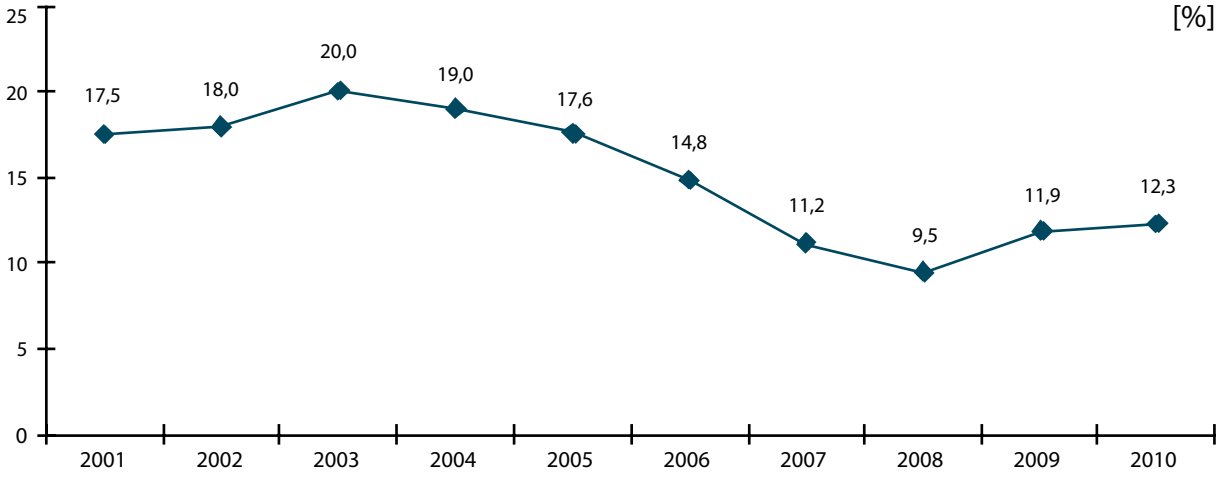
Źródło: *Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2010, Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS*, Warszawa, kwiecień 2011 r.

Sytuacja na rynku pracy w 2010 r. była lepsza niż zakładano. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2010 r. wyniosło 9.845 tys. osób, tj. o 0,8% więcej niż w roku poprzednim. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 5.373 tys. osób i było o 0,9% wyższe niż w 2009 r.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2010 r. wyniosła 1.955 tys. osób i była wyższa o 3,3% niż na koniec 2009 r. Stopa bezrobocia na koniec 2010 r. wyniosła 12,3%, co oznacza, że w skali roku wzrosła o 0,4 punktu procentowego. Liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia były niższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Kształtowanie się stopy bezrobocia w latach 2001–2010 przedstawiono na wykresie 8.

8. *Stopa bezrobocia w latach 2001–2010*



Źródło: dane GUS.

W 2010 r. liczba nowo zarejestrowanych bezrobotnych wyniosła 3.041,9 tys. osób i w ujęciu rocznym zmniejszyła się o 41,8 tys. osób, wobec wzrostu przed rokiem o 607,2 tys. osób. Osoby rejestrujące się po raz kolejny stanowiły 79,0% nowo zarejestrowanych bezrobotnych. Z ewidencji bezrobotnych w 2010 r. skreślono 2.979,8 tys. osób, tj. o 315,0 tys. więcej niż w 2009 r. Główną przyczyną wyrejestrowania było podjęcie pracy. W strukturze bezrobotnych na koniec 2010 r. w stosunku do sytuacji sprzed roku zwiększył się udział osób bez prawa do zasiłku oraz osób wcześniej pracujących. Na niezmiennym poziomie pozostał odsetek absolwentów.

Wynagrodzenia i świadczenia społeczne

Porównanie rządowych prognoz w sferze wynagrodzeń i świadczeń społecznych z danymi o wykonaniu prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009		2010			
	Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	PLN				Dynamika	
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	3.083	3.101	3.146	3.225	102,0	104,0
w tym:						
– w sektorze przedsiębiorstw	3.334	3.325	3.413	3.435	102,7	103,3
– w jednostkach sfery budżetowej	-	3.310	-	3.503	x	105,9
Przeciętna emerytura i renta						
– z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	-	1.543	-	1.643	x	106,5
– rolników indywidualnych	-	911	-	955	x	104,8

Źródło: *Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2010.*; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2011 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w gospodarce narodowej w 2010 r. rosły wolniej niż przed rokiem. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem wyniosło 3.225 zł i było o 4,0% (realnie o 1,5%) wyższe niż przed rokiem. Wzrost ten był wyższy niż założono w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 3.435 zł i było o 3,3% (realnie o 0,8%) wyższe niż przed rokiem. W sferze budżetowej (państwowej i samorządowej) przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto było nieznacznie wyższe niż w sektorze przedsiębiorstw i wyniosło 3.503 zł, natomiast wzrost przeciętnego wynagrodzenia był wyższy (nominalnie wzrosło o 5,9%, a realnie o 3,3%).

Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w 2010 r. wyniosła 1.643 zł i była o 6,5% (realnie o 3,6%) wyższa niż przed rokiem. Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto rolników indywidualnych była o 4,8% (realnie o 1,9%) wyższa niż przed rokiem i wyniosła 955 zł. Przeciętna liczba emerytów i rencistów była niższa niż w 2009 r. o 1,0% i wynosiła 9.243 tys. osób.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych (inflacja) był niższy niż w 2009 r., ale o 1,6 punktu procentowego przekroczył wskaźnik przyjęty w ustawie budżetowej. Największy wpływ na poziom tego wskaźnika w 2010 r. miały wzrosty cen towarów i usług związanych z użytkowaniem mieszkania i nośnikami energii, cen żywności i napojów bezalkoholowych oraz cen paliw. Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się inflacji oraz stóp procentowych znajdują się w rozdziale *Wykonanie założeń polityki pieniężnej*.

Pomimo przyspieszania dynamiki w poszczególnych kwartałach, ceny w przemyśle rosły wolniej niż w 2009 r. Wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu był wyższy o 1,8 punktu procentowego niż założono w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Wzrost cen wystąpił we wszystkich sekcjach przemysłu. Najwyższy wzrost miał miejsce w górnictwie i wydobywaniu.

Porównanie prognoz w zakresie cen, rynku pieniężnego i walutowego oraz ich rzeczywiste wykonanie w 2009 r. i 2010 r. prezentuje tabela 7.

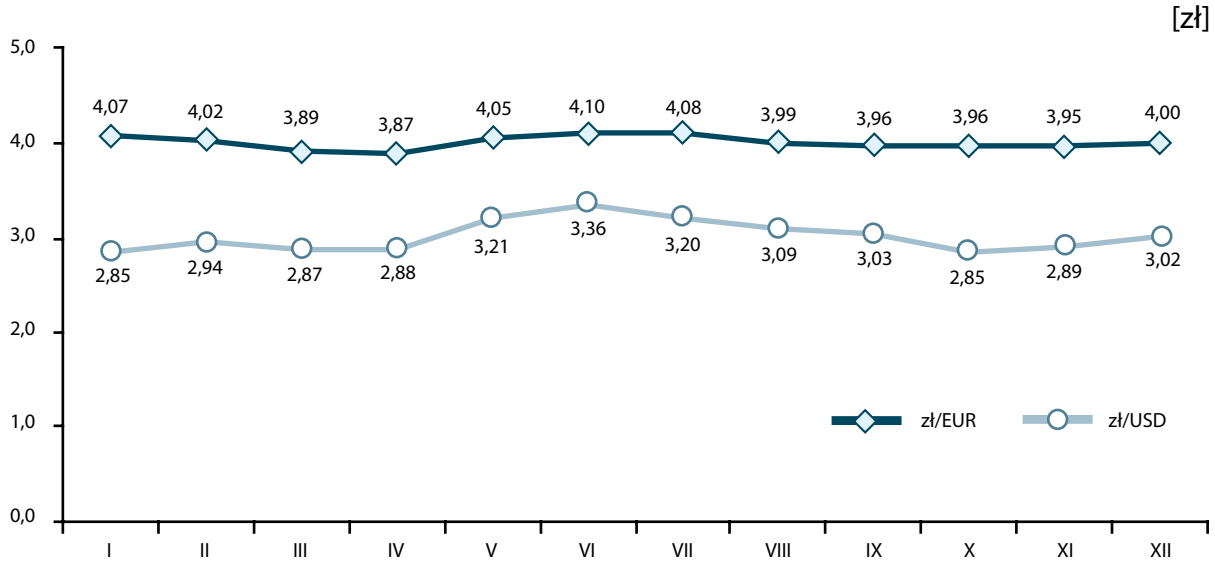
Tabela 7. Wskaźniki cen, rynku pieniężnego i walutowego w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	Jednostka	2009		2010	
		Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	103,6	103,5	101,0	102,6
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	103,6	103,4	100,3	102,1
Stopa procentowa operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	3,8	3,5	3,5	3,5
Kurs walutowy (średni)	PLN/USD	3,19	3,12	2,94	3,02
Kurs walutowy (średni)	PLN/EUR	4,37	4,33	4,08	3,99

Źródło: *Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2010*; *Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS*, Warszawa, kwiecień 2011 r.

Wartości złotego wobec walut obcych (EUR, USD) nie ulegały w ciągu roku większym wahaniom. Kształtowanie się kursów walut w poszczególnych miesiącach 2010 r. przedstawia wykres 9.

9. *Średnie kursy walut w miesiącach 2010 r.*



Źródło: dane GUS.

W założeniach do ustawy budżetowej przyjęto, że średni kurs dolara amerykańskiego wyniesie w 2010 r. 2,94 zł, a kurs euro ukształtuje się na poziomie 4,08 zł. W rzeczywistości średni kurs dolara amerykańskiego wyniósł 3,02 zł, a euro – 3,99 zł. Średnie roczne kursy dolara amerykańskiego i euro w Narodowym Banku Polskim zmniejszyły się w 2010 r. o 3,2% i o 7,7% w porównaniu ze średnimi rocznymi kursami tych walut w 2009 r.

4.2. Prawne warunki wykonania budżetu państwa

Dochody i wydatki budżetu państwa zostały określone w ustawie budżetowej na rok 2010 r.[18], uchwalonej 22 stycznia 2010 r. Projekt ustawy budżetowej na rok 2010 został opracowany z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i przedłożony w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

W 2010 r. wyodrębniono budżet środków europejskich, w którym zaplanowane zostały generalnie podlegające refundacji – z budżetu UE – wydatki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem projektów pomocy technicznej. W poszczególnych częściach budżetowych zaplanowano kwoty na wydatki przeznaczone na projekty realizowane w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz Wspólnej Polityki Rolnej.

[18] Dz.U. Nr 19, poz. 102.

Z uwagi na fakt, że na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej nie można dokonać podziału wszystkich wydatków na poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej, część wydatków w budżecie środków europejskich została zaplanowana w rezerwach celowych.

Wyodrębnienie budżetu środków europejskich wiązało się również z wyłączeniem deficytu związanego z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Deficyt związany ze środkami europejskimi nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa i jego finansowanie stanowi dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu państwa. Przewidziano również, że nadwyżka środków europejskich nie jest wliczana do budżetu państwa. Stała się ona źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa, zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich.

Poza tym wprowadzono nowy system przepływów finansowych środków europejskich. System ten ma na celu zwiększenie przejrzystości finansowania oraz skrócenie czasu pomiędzy dokonaniem wydatku z budżetu a zapłatą za realizację zadania. Z systemu przepływów finansowych wyeliminowane zostały dotacje rozwojowe, na rzecz płatności dla beneficjentów programów. W celu zapewnienia sprawnej obsługi systemu wyznaczony został centralny podmiot płatniczy - Bank Gospodarstwa Krajowego do realizacji płatności dla beneficjentów programów.

Ustawa o finansach publicznych stanowiła także podstawę prawną do wdrożenia w 2010 roku wieloletniego planowania budżetowego jako niezbędnego instrumentu zarządzania finansami publicznymi. Na podstawie art. 106 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów dnia 3 sierpnia 2010 r. podjęła uchwałę w sprawie ,,Wieloletniego planu finansowego państwa 2010–2013". W planie tym zostały omówione m.in.: cele polityki społeczno-gospodarczej państwa, cele polityki fiskalnej państwa, sytuacja makroekonomiczna, budżet państwa i budżet środków europejskich w latach 2010–2013, przychody i rozchody budżetu państwa, sektor finansów publicznych w latach 2010–2013, państwowy dług publicznych. W planie tym przedstawiono również działania mające służyć poprawie stanu finansów publicznych. Zaprezentowana została także ścieżka deficytu sektora finansów publicznych na lata 2010–2013.

Na realizację budżetu w 2010 r. wpływ miały także zmiany w organizacji sektora finansów publicznych, w tym ograniczenie liczby form organizacyjno-prawnych tego sektora. Skutkiem tych zmian była likwidacja w ciągu 2010 r. wielu dotychczasowych form oraz stworzenie podstaw organizacyjnych do funkcjonowania nowych jednostek. Zadania publiczne realizowane do 2010 r. przez państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych i samorządowych jednostek budżetowych zostały zweryfikowane i częściowo przejęte przez jednostki budżetowe lub przez jednostki w innej formie organizacyjnej. Ze względu na niski poziom efektywności i celowości w zarządzaniu środkami publicznymi zlikwidowano instytucję rachunku dochodów własnych oraz fundusze motywacyjne. Z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu uległa likwidacja państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, gminnych, powiatowych i wojewódzkich zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ustawy o finansach publicznych, gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych. Wykluczona została możliwość funkcjonowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy celowych, których środki zostały włączone do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Państwowe fundusze celowe funkcjonujące dotychczas jako osoby prawne, w zmie-

nionym systemie finansów publicznych zostały pozbawione osobowości prawnej. Jako nową formę organizacyjno-prawną dla wykonywania kluczowych zadań państwa przewidziano agencję wykonawczą oraz instytucję gospodarki budżetowej. Instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych, tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego i samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania.

W trakcie roku budżetowego, z uwagi na poważne szkody, jakie wyrządziła powódź, która miała miejsce w maju i czerwcu 2010 r., wprowadzone zostały szczególne rozwiązania prawne, zapewniające poszkodowanym niezbędną pomoc oraz uproszczenie procedur związanych z usuwaniem skutków klęski żywiołowej. Rozwiązania te zostały wprowadzone ustawą z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.[19] Dotyczyły one zwłaszcza wprowadzenia możliwości elastycznego przenoszenia wydatków między poszczególnymi pozycjami planów Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także wprowadzenia regulacji umożliwiającej udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe. Zgodnie z art. 37 ust. 1 tej ustawy wprowadzono zasadę, zgodnie z którą w latach 2010–2012 środki Krajowego Funduszu Drogowego mogą być przeznaczone na finansowanie remontu, odbudowy lub przebudowy zniszczonych lub uszkodzonych na skutek powodzi dróg krajowych, realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. W celu umożliwienia przeznaczenia na sfinansowanie usuwania skutków powodzi wydatków budżetowych zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, przewidziano możliwość utworzenia nowej rezerwy celowej. Ponadto przewidziano, że w 2010 r. środki z rezerwy określonej w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego będą przeznaczone w pierwszej kolejności na uzupełnienie dochodów gmin wymienionych w wykazie określonym na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu[20].

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy wyłączono stosowanie warunku określonego w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym kwota dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych w zakresie usuwania skutków powodzi nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania. Od warunku tego odstąpiono, ponieważ wiele jednostek samorządu terytorialnego poszkodowanych przez powódź nie była w stanie wygospodarować w swoich budżetach kwoty odpowiadającej 20% kosztów realizacji zadania.

Art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Formalnemu wejściu w życie tego przepisu nie towarzyszyło wdrożenie instrumentów pozwalających na monitorowanie wysokości przyznanej dotacji, przekazywanej gminom z budżetów województw, w sposób umożliwiający uchwycenie poziomu wykorzystania dotacji i środków własnych samorządu w konkretnym momencie czasowym.

[19] Dz.U. Nr 123, poz. 835 ze zm.
[20] Dz.U. Nr 84, poz. 906 ze zm.

Brak tych instrumentów spowodował, że w przypadku przekazywanych z budżetów województw dotacji celowych na realizację zadań własnych w zakresie pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wiele gmin pokrywało koszty realizacji dotowanego zadania środkami z dotacji celowej w kwocie większej niż 80% kosztów realizacji zadania.

W trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej wprowadzono do systemu prawnego dodatkowe zmiany związane z realizacją wydatków budżetowych w 2010 r. Ograniczenia niektórych wydatków budżetu państwa wprowadzone zostały ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych[21], która została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 16 grudnia 2009 r., a więc w końcowym etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej. Jedną z tych zmian było ustalenie w 2010 r. wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r.

W związku z tym, ustawą z 19 listopada 2009 r. (art. 2 pkt 2) został dodany do art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe[22] ust. 2e, zgodnie z którym w 2010 r. miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustalono w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r. Jednocześnie zmieniona została ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[23], poprzez dodanie przepisu art. 29 h, na podstawie którego kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2010 r. określono w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. Nie przewidziano także waloryzacji w 2010 r. kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych zapisano między innymi *„…zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustala się na podstawie kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa. W ustawie budżetowej na rok 2009, jak również w projekcie ustawy budżetowej na rok 2010 ww. kwotę bazową ustalono w wysokości 1.835,35 zł. Skutkiem projektowanej zmiany będzie to, że wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe będzie ustalane w oparciu o kwotę bazową wynoszącą 1.766,46 zł”*.

W art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na rok 2010 ustalono kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości 1.835,35 zł, a więc w wysokości wyższej niż kwota ta wynosiła w 2008 r. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na rok 2008[24] wysokość kwoty bazowej wynosiła 1.766,46 zł.

Nieuwzględnienie wspomnianej zmiany w projekcie ustawy budżetowej spowodowało, że kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynikająca z ustawy budżetowej na rok 2010, była określona w sposób sprzeczny z zasadami wynikającymi z ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych.

[21] Dz.U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1706.
[22] Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430.
[23] Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431.
[24] Dz.U. Nr 19, poz. 117.

4.3. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa

Warunki makroekonomiczne do realizacji budżetu państwa były w 2010 r. bardziej sprzyjające niż w roku poprzednim. Gospodarka rozwijała się szybciej niż w 2009 r., a także dynamiczniej niż założono przy konstrukcji budżetu na 2010 r.[25] Kształtowanie się sytuacji gospodarczej korzystnie wpłynęło na realizację budżetu państwa.

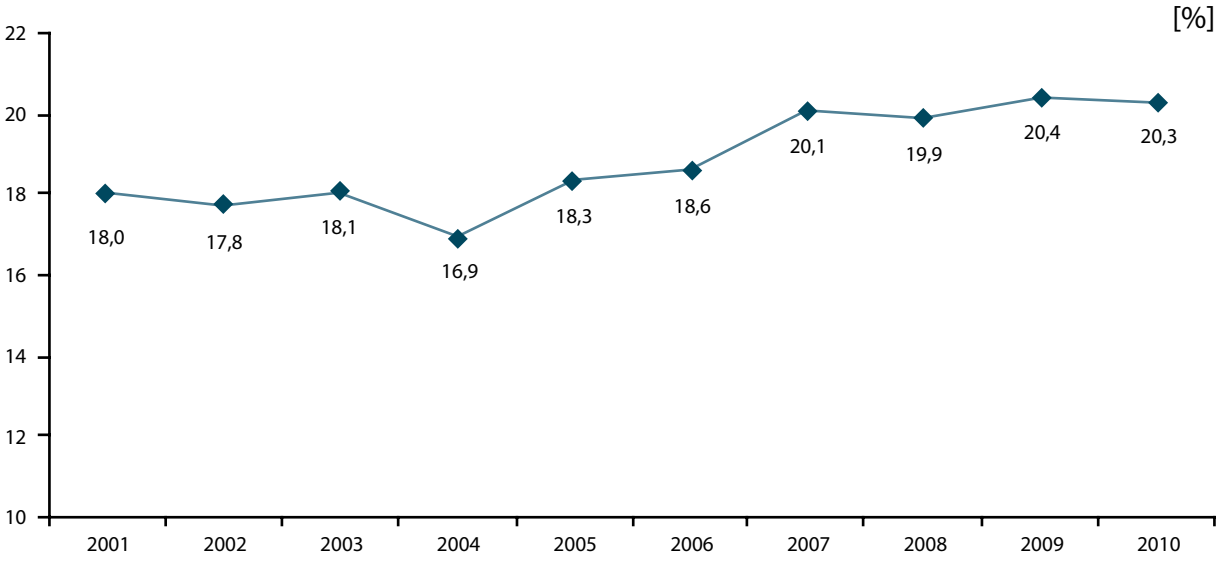
W ustawie budżetowej na 2010 r. oddzielone zostały dochody, wydatki i deficyt „krajowego" budżetu państwa od dochodów, wydatków i deficytu budżetu środków europejskich. Spowodowało to nieporównywalność niektórych danych w budżecie państwa pomiędzy latami 2009 i 2010.

Dochody, wydatki, deficyt budżetu państwa

Realizacja podstawowych wielkości przyjętych w ustawie budżetowej na 2010 r. była następująca:

– dochody budżetu państwa wyniosły 250.302,8 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1.296,2 mln zł, tj. o 0,5%; dochody budżetu środków europejskich wyniosły 37.708,7 mln zł i były niższe od prognozowanych o 4.128,5 mln zł, tj. o 9,9%; łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 288.011,5 mln zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2009 r. o 13.828,0 mln zł, tj. o 5,0%; w 2010 r. relacja łącznych dochodów budżetu państwa do PKB zmniejszyła się do 20,3%, tj. o 0,1 punktu procentowego w porównaniu do 2009 r.;

10. *Relacja dochodów budżetu państwa do PKB w latach 2001–2010*

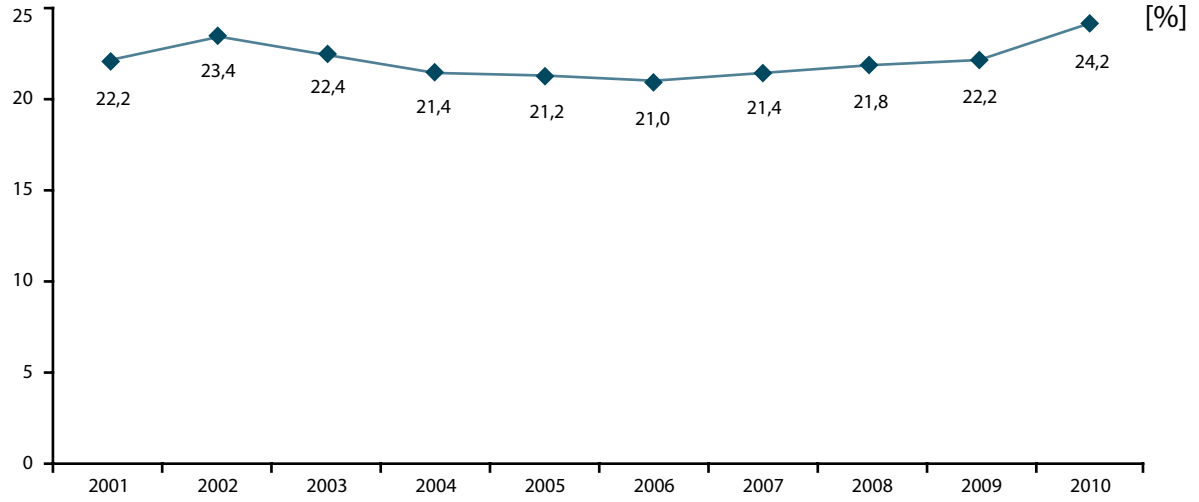


Źródło: opracowanie własne NIK.

[25] Szczegóły w rozdziale „Realizacja założeń makroekonomicznych".

– wydatki budżetu państwa wyniosły 294.893,9 mln zł i były niższe od planowanego limitu o 6.326,9 mln zł, tj. o 2,1%; wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 48.124,7 mln zł i były niższe od planowanych o 8.145,4 mln zł, tj. o 14,5%; łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 343.018,6 mln zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2009 r. o 44.990,1 mln zł, tj. o 15,1%; w 2010 r. relacja łącznych wydatków budżetu państwa do PKB zwiększyła się do 24,2%, tj. o 2 punkty procentowe w porównaniu do 2009 r.;

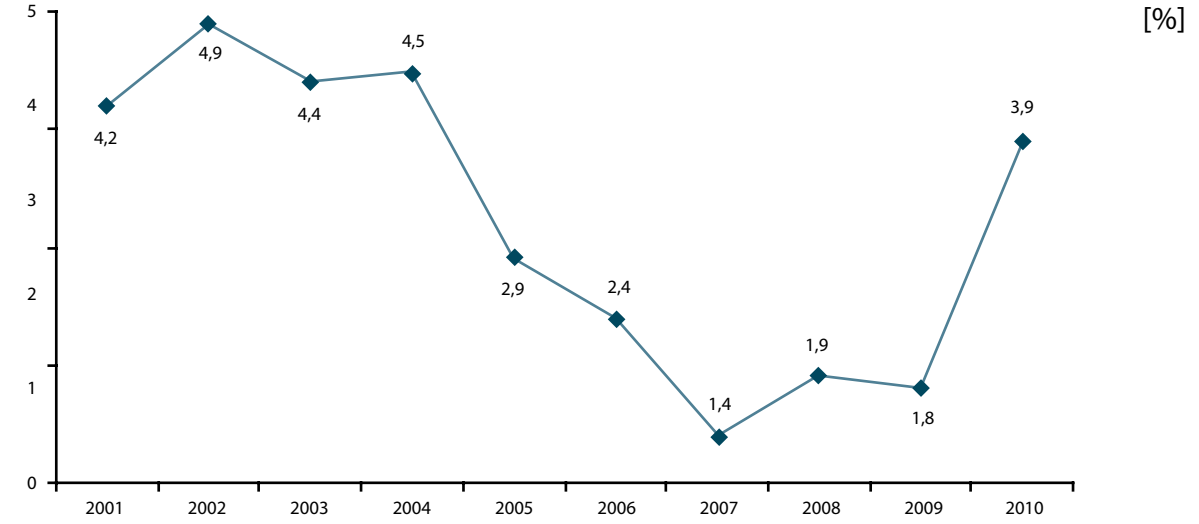
11. *Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2001–2010*



Źródło: opracowanie własne NIK.

– deficyt budżetu państwa w wysokości 44.591,1 mln zł był niższy od planowanego o 7.623,1 mln zł, tj. o 14,6%; deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 10.416,0 mln zł był niższy od planowanego o 4.016,9 mln zł, tj. o 27,8%; łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 55.007,1 mln zł i był wyższy od deficytu osiągniętego w 2009 r. o 31.162,1 mln zł, tj. o 130,7%. W 2010 r. relacja łącznego deficytu budżetu państwa do PKB zwiększyła się do 3,9%, tj. o 2,1 punktu procentowego w porównaniu do 2009 r.

12. *Relacje deficytu budżetu państwa do PKB w latach 2001–2010*



Źródło: opracowanie własne NIK.

Porównanie planowanych i zrealizowanych dochodów, wydatków oraz deficytów budżetu państwa budżetu i budżetu środków europejskich w latach 2009 i 2010 przedstawia tabela nr 8.

Tabela 8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009		2010		3:2	5:4	5:3
	Ustawa*	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
budżet państwa							
DOCHODY	272.911,5	274.183,5	249.006,6	250.302,8	100,5	100,5	91,3
WYDATKI	300.097,8	298.028,5	301.220,8	294.893,9	99,3	97,9	98,9
WYNIK	- 27.186,3	- 23.845,0	- 52.214,2	- 44.591,1	87,7	85,4	187,0
budżet środków europejskich							
DOCHODY	-	-	41.837,2	37.708,7	-	90,1	-
WYDATKI	-	-	56.270,1	48.124,7	-	85,5	-
WYNIK	-	-	- 14.432,9	- 10.416,0	-	72,2	-
łącznie obydwa budżety							
DOCHODY	272.911,5	274.183,5	290.843,8	288.011,5	100,5	99,0	105,0
WYDATKI	300.097,8	298.028,5	357.490,9	343.018,6	99,3	96,0	115,1
WYNIK	- 27.186,3	- 23,845,0	- 66.647,1	- 55.007,1	87,7	82,5	230,7

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2010 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2011 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.
* Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 17 lipca 2009 r.

Wzrost łącznych wydatków budżetu państwa w 2010 r. o 44.990,1 mln zł, tj. o 15,1% w porównaniu do 2009 r., wynikał w 40,8% z wyższych wydatków budżetu państwa (bez wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich), a w 59,2% z wyższych wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Wydatki budżetu państwa wzrosły o 6,9%, a wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE o 82,1%.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego występujące od 2008 r. spowodowało, że w latach 2008–2009 wystąpiły problemy z realizacją prognozowanych dochodów budżetowych.

W związku z tym przy prognozowaniu dochodów w ustawie budżetowej na 2010 r. przyjęto bardziej ostrożne założenia niż w latach poprzednich. Przyspieszenie dynamiki wzrostu gospodarczego w 2010 r. przyczyniło się do tego, że prognoza dochodów ogółem w budżecie państwa była realistyczna. Dochody podatkowe wyniosły 222.552,7 mln zł i były niższe od prognozy o 0,3%. W porównaniu do wykonania w 2009 r. były one wyższe o 7.673,9 mln zł, tj. o 3,6%. Dochody niepodatkowe wyniosły 24.501,6 mln zł i były wyższe od prognozy o 9,3%. W porównaniu do wykonania w 2009 r. były one niższe o 2.931,8 mln zł, tj. o 10,7%.

Podobnie jak w latach poprzednich w 2010 r. najwyższe dochody uzyskano z tytułu podatku VAT (107.880,3 mln zł) i podatku akcyzowego (55.684,5 mln zł). Prognoza w zakresie wykonania tych dochodów została przekroczona odpowiednio o 1,6% i 4,9%. Nie zrealizowano prognozy w zakresie pozyskania środków z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi oraz w zakresie

dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych, cła, opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych zrealizowano w wysokości 21.769,9 mln zł, która stanowiła 82,8% kwoty prognozowanej, a od osób fizycznych w wysokości 35.592,6 mln zł – 98,6% kwoty prognozowanej. Dochody z cła zrealizowano w wysokości 1.663,7 mln zł, która stanowiła 92,2% kwoty prognozowanej, a dochody z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych zrealizowano w wysokości 11.176,9 mln zł – 81,8% kwoty prognozowanej. W 2010 r. uzyskano nieplanowane dochody w wysokości 3.957,3 mln zł z tytułu wpłaty z zysku NBP.

Wydatki budżetu państwa w 2010 r. były niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej o 6.326,9 mln zł, tj. o 2,1%. Niższe od planowanych były między innymi wydatki w częściach: 39 – Transport o 821,3 mln zł, (co stanowiło 12,2% planu po zmianach), 79 –Obsługa długu krajowego o 490,7 mln zł (1,8%), 85 – Budżety wojewodów o 490,0 mln zł (1,7%), 29 – Obrona narodowa o 473,6 mln zł (1,9%), 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego o 416,9 mln zł (2,6%). W rezerwach celowych nie została podzielona kwota 1.971,2 mln zł. Największy wzrost wydatków w 2010 r. dotyczył wydatków na dotacje i subwencje oraz na składkę do budżetu Unii Europejskiej. Wydatki na dotacje i subwencje wzrosły o 8,4% w związku ze zwiększeniem dotacji z budżetu dla państwowych funduszy celowych o 6.846,8 mln zł, subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego o 1.875,7 mln zł oraz dotacji celowej na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych gminom ustawami o 1.550,0 mln zł.

W porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2010 zmiany w strukturze wydatków wynikały głównie z rozdysponowania rezerw celowych i rezerwy ogólnej. Wzrosły wydatki na składkę do budżetu Unii Europejskiej o 1,8%, dotacje i subwencje o 1,1% i świadczenia na rzecz osób fizycznych o 1,1%. Zmniejszyły się wydatki związane ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej o 31,2%, obsługą długu Skarbu Państwa o 2,1%, majątkowe o 4,0%, bieżące jednostek budżetowych o 3,6%.

Na poziomie zbliżonym do planu po zmianach wykonano wydatki w grupach dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, środki własne UE. Niższe niż planowano były wydatki majątkowe, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

Wydatki majątkowe wyniosły 15,4 mld zł, tj. 94,6% planu po zmianach. Jeszcze niższe było wykonanie planowanych wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Wyniosły one 10,9 mld zł i były niższe o 21,5% niż planowano. Wydatki majątkowe w budżecie państwa, łącznie z wydatkami majątkowymi na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, wyniosły 17.232,9 mln zł. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowano w częściach: 29 – Obrona narodowa – 5.547,7 mln zł (32,2% wydatków majątkowych ogółem), 85/02-32 Województwa – 2.476,1 mln zł (14,4%), 39 – Transport – 1.634,2 mln zł (9,5%), 25 – Kultura fizyczna i sport – 1.510,5 mln zł (8,8%), 46 – Zdrowie – 1.024,7 mln zł (6,0%).

Przekroczenie prognozy dochodów oraz niższe od planowanych wydatkowanie środków spowodowało, że deficyt budżetu państwa w 2010 r. był niższy od limitu ustawowego o 7.623,1 mln zł, tj. o 14,6%.

Dochody w budżecie środków europejskich w 2010 r. były niższe od planowanych o 4.128,5 mln zł, tj. o 9,9 %. Na niepełną realizację planu dochodów ogółem wpłynęło głównie niewykonanie planu dochodów z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na kwotę 3.749,0 mln zł (21,5% planu). W ramach Programu Operacyjnego Ryby 2007-13 nie zrealizowano planu dochodów w kwocie 212,6 mln zł (41,9% planu), a w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy planu dochodów w kwocie 106,8 mln zł (98,1% planu).

Wydatki w budżecie środków europejskich w 2010 r. były niższe od planowanych o 8.145,4 mln zł, tj. o 14,5%. Niezrealizowano głównie planu wydatków na zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na kwotę 3.366,3 mln zł (19,1% planu po zmianach). Wydatki na realizację projektów w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia były niższe od planu po zmianach o 1.031,1 mln zł (o 3,0%), wydatki na Program Operacyjny Ryby 2007-13 – o 0,9 mln zł (o 0,3%), wydatki w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy – o 9,9 mln zł (o 11,9%).

Niższy wskaźnik realizacji planu wydatków niż dochodów w budżecie środków europejskich spowodował, że deficyt budżetu środków europejskich w 2010 r. był niższy od przyjętego w ustawie budżetowej o 4.016,9 mln zł, tj. o 27,8%.

Najwyższe dochody w wysokości 68.939,6 mln zł (27,5% dochodów ogółem w 2010 r.) osiągnięto w IV kwartale, a najniższe w wysokości 57.022,1 mln zł (22,8%) w I kwartale. Średnia miesięczna kwota dochodów wyniosła 20.858,6 mln zł, przy czym najwyższe miesięczne dochody w wysokości 25.234,0 mln zł osiągnięto w lipcu a najniższe w wysokości 16.069,6 mln zł w lutym. W grudniu osiągnięto dochody w wysokości 23.435,5 mln zł. Różnice w wysokości dochodów pomiędzy poszczególnymi miesiącami wynikają z sezonowości rozliczeń i jednorazowych wpłat. Wysoki poziom dochodów w lipcu wynikał głównie z wpłaty zysku przez NBP, a niski poziom dochodów w lutym był skutkiem małej kwoty środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi. W grudniu znaczny wpływ na wielkość dochodów miały dochody z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi oraz dochody niepodatkowe.

Najwyższe wydatki w budżecie państwa w 2010 r. w wysokości 79.729,7 mln zł (27,0% wydatków w 2010 r.) wystąpiły w I kwartale, a najniższe w wysokości 69.878,8 mln zł (23,7%) w III kwartale. Średnia miesięczna kwota wydatków wyniosła 24.574,5 mln zł, przy czym najwyższa kwota wydatków w wysokości 28.126,0 mln zł wystąpiła w lutym a najniższa w wysokości 22.082,4 mln zł w maju. W grudniu zrealizowano wydatki w wysokości 25.413,5 mln zł. Wysoki poziom realizacji wydatków w I kwartale wynikał między innymi z konieczności sfinansowania następujących wydatków: 5,4 mld zł zaliczonych w ciężar 2010 r., a przekazanych w grudniu 2009 r. na wynagrodzenia „z góry", emerytury i renty oraz część oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, 4,8 mld zł na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownikom jednostek sfery budżetowej, 2,5 mld na obsługę zadłużenia zagranicznego, 2,4 mld zł na realizację zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, 3,7 mld zł na składkę członkowską do budżetu Unii Europejskiej, 10,8 mld zł na dotację budżetową dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Szczególnie nierównomierny rozkład wystąpił w wydatkach majątkowych. Najwyższe wydatki majątkowe w wysokości 9.335,6 mln zł (60,5% wydatków majątkowych 2010 r.) wystąpiły w IV kwartale, a najniższe w wysokości 1.300,0 mln zł (8,4%) w I kwartale. W wydatkach majątkowych w IV kwartale najwyższe wydatki w wysokości 5.917,5 mln zł (38,3% wydatków majątkowych 2010 r. i 63,4% wydatków majątkowych IV kwartału) wystąpiły w grudniu.

Najwyższe wydatki bieżące w wysokości 78.429,7 mln zł (28,1% wydatków bieżących 2010 r.) wystąpiły w I kwartale, a najniższe w wysokości 64.659,5 mln zł (23,1%) w IV kwartale.

Na nierównomierny rozkład wydatków wpływały między innymi wydatki na usuwanie skutków powodzi, opłacanie faktur znacznie przed terminem ich wymagalności oraz dokonywanie przedpłat na dostawy i usługi.

Szczególnym przykładem nierównomiernego rozkładu wydatków jest przebieg realizacji budżetu w części 29 – Obrona narodowa. Wydatki w tej części wyniosły 25.001,7 mln zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach, w tym wydatki majątkowe – 5.547,7 mln zł (96,8% planu po zmianach). Najwyższe wydatki w wysokości 9.621,0 mln zł (38,5% wydatków rocznych) wystąpiły w IV kwartale, w tym w grudniu w wysokości 5.491,6 mln zł (22,0% wydatków rocznych). Najwyższe wydatki majątkowe w wysokości 3.209,3 mln zł (57,8% wydatków majątkowych rocznych) również wystąpiły w IV kwartale, w tym w grudniu w wysokości 2.492,9 mln zł (44,9% wydatków majątkowych rocznych). W pozostałych kwartałach zaawansowanie wydatków kształtowało się od 20,2% w I kwartale do 20,8% w III kwartale. W wydatkach majątkowych relacja ta kształtowała się od 13,0% w II kwartale do 14,8% w III kwartale. W 2010 r. Ministerstwo miało zapewnione środki na pokrycie ponoszonych wydatków a stany środków na koniec poszczególnych kwartałów kształtowały się od 393,9 mln zł w III kwartale (najwyższy stan środków) do 17,1 mln zł w IV kwartale (najniższy stan środków). Na tak dużą kumulację wydatków w ostatnich miesiącach roku wpływ miały opóźnienia w realizacji zaplanowanych zadań oraz przedpłaty wypłacone kontrahentom. W 2010 r. przedpłaty wyniosły 1.596,6 mln zł, z czego 908,8 mln zł wypłacono w grudniu. Ponadto nie rozliczona została kwota 339,5 mln zł przedpłat wypłaconych w latach ubiegłych.

Zestawienie dochodów, wydatków i wyników finansowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2010 r. przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2010 r.

Wyszczególnienie	Kwartały 2010			
	I	II	III	IV
	mln zł			
budżet państwa				
Dochody ogółem	57.022,1	57.429,1	66.912,0	68.939,6
– podatkowe	52.449,2	52.223,6	56.989,3	60.890,6
– niepodatkowe	4.344,1	5.014,4	9.290,0	5.853,1
– środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	228,8	191,1	632,7	2.195,9
Wydatki ogółem	79.729,7	71.290,3	69.878,8	73.995,1
– bieżące	78.429,7	69.251,2	67.114,8	64.659,5
– majątkowe	1.300,0	2.039,1	2.764,0	9.335,6
Wynik	-22.707,6	-13.861,2	-2.966,8	-5.055,5
budżet środków europejskich				
Dochody ogółem	11.323,1	9.755,8	7.687,1	8.942,7
Wydatki ogółem	9.759,1	7.998,3	9.479,2	20.888,1
Wynik	1.564,0	1.757,5	-1.792,1	-11.945,4

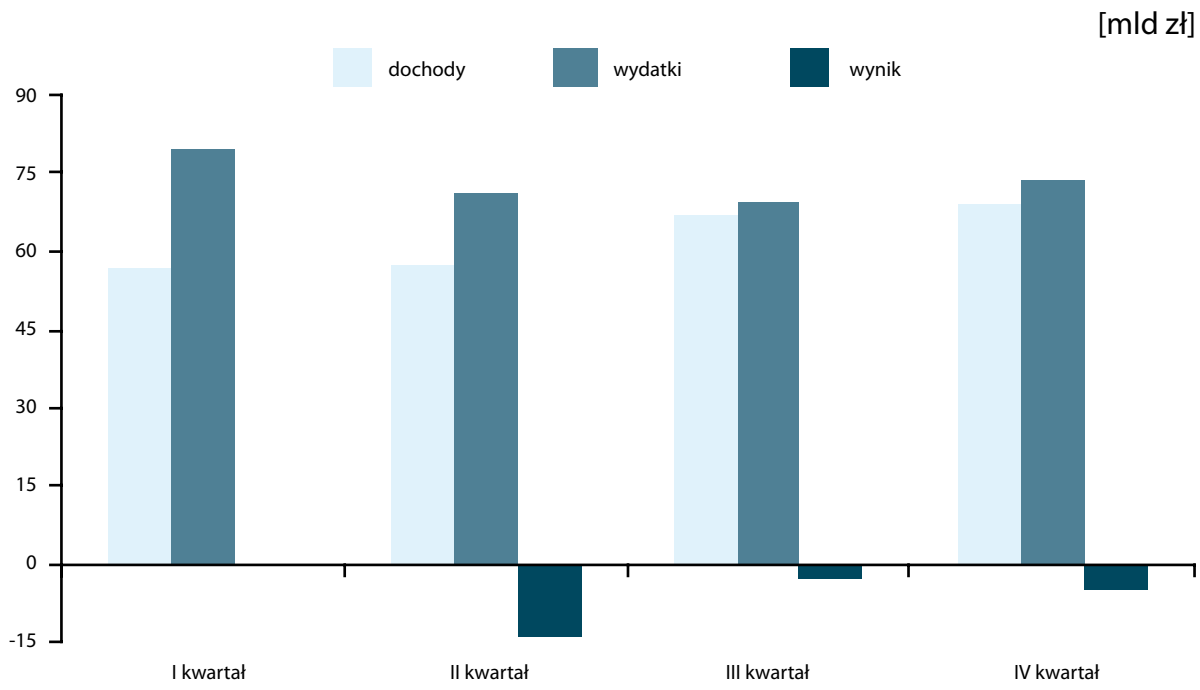
Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2010 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2011 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu państwa w roku budżetowym wynika także z obowiązujących przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa. Ma to bezpośredni wpływ na wielkość deficytu budżetowego w poszczególnych okresach roku budżetowego.

Tempo przyrostu deficytu budżetu państwa w 2010 r. charakteryzowało się znacznym zróżnicowaniem. Największy deficyt w wysokości 22.707,6 mln zł (50,9% deficytu 2010 r.) wystąpił w I kwartale, a najmniejszy w wysokości 2.966,8 mln zł (6,7%) w III kwartale. Średnia miesięczna wysokość deficytu wyniosła 3.713,9 mln zł, przy czym najwyższy deficyt w wysokości 12.056,4 mln zł wystąpił w lutym. Najlepszy wynik odnotowano w lipcu, gdy wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami w wysokości 1.698,5 mln zł. Nierównomierny rozkład deficytu w ciągu roku odnotowywany jest w budżetach od kilku lat.

Poniższy wykres prezentuje dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2010 r.

13. *Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w kwartałach 2010 r.*



Źródło: opracowanie własne NIK.

W budżecie środków europejskich w 2010 r. najwyższe dochody w wysokości 11.323,1 mln zł (30,0% dochodów 2010 r.) osiągnięto w I kwartale, a najniższe w wysokości 7.687,1 mln zł (20,4%) w III kwartale. Rozkład miesięczny dochodów był również nierównomierny. Najwyższe dochody w wysokości 6.152,8 mln zł (16,3% dochodów 2010 r.) zaewidencjonowano w grudniu, a najniższe w wysokości 184,5 mln zł (0,5%) w styczniu.

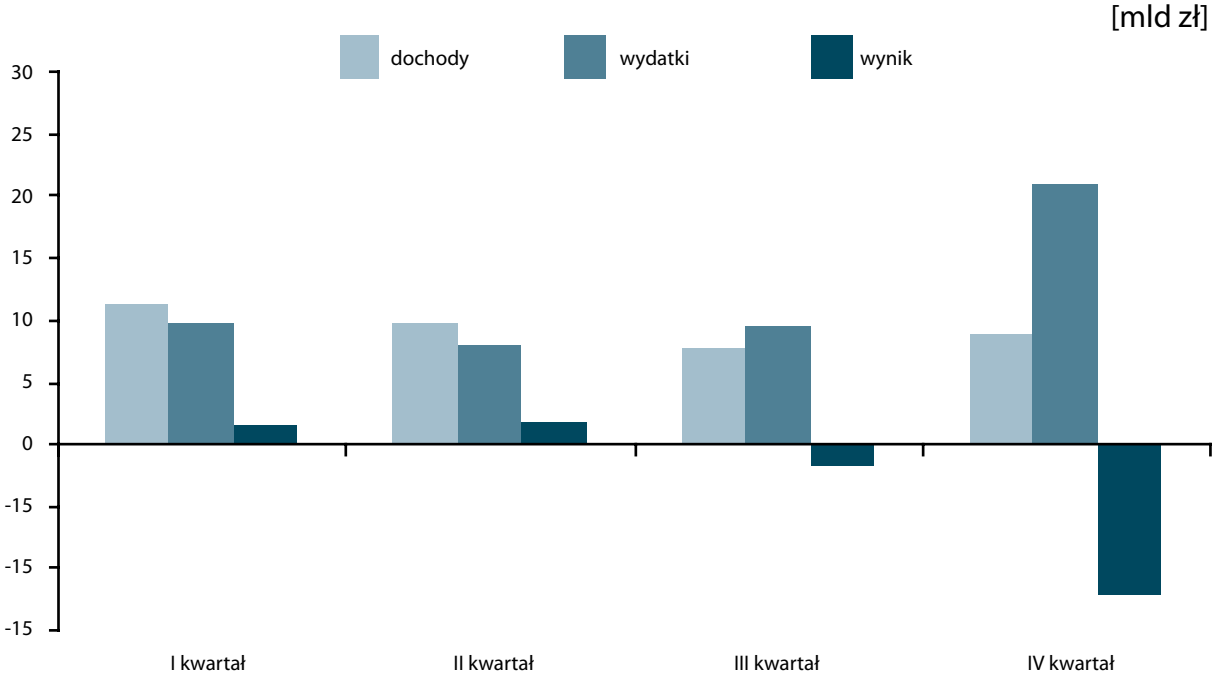
Najwyższe wydatki w budżecie środków europejskich w wysokości 20.888,1 mln zł (43,4% wydatków 2010 r.) wystąpiły w IV kwartale, a najniższe w wysokości 7.998,3 mln zł (16,6%) w II kwar-

tale. Nierównomierny był również rozkład miesięczny wydatków. Najwyższe wydatki w wysokości 11.939,6 mln zł (24,8% wydatków 2010 r.) wystąpiły w grudniu a najniższe w wysokości 2.191,6 mln zł (4,6%) w maju.

Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu środków europejskich w 2010 r. wynikał ze specyfiki rozliczeń środków oraz płatności z tego budżetu i wpłynął na nierównomierne narastanie deficytu. Największy deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 11.945,4 mln zł (114,7% deficytu 2010 r.) wystąpił w IV kwartale a w I i II kwartale wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości odpowiednio 1.564,0 mln zł i 1.757,5 mln zł. W rozkładzie miesięcznym największy deficyt w wysokości 5.786,7 mln zł (55,6% deficytu w 2010 r.) wystąpił w grudniu, a od lutego do maja wystąpiła nadwyżka budżetowa.

Poniższy wykres prezentuje dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2010 r.

14. *Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w kwartałach 2010 r.*



Źródło: opracowanie własne NIK.

Stopień realizacji planu w kolejnych kwartałach 2010 r. w odniesieniu do rocznego planu dochodów, wydatków, wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich zapisanych w ustawie budżetowej przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Zaawansowanie realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2010 r.

Wyszczególnienie	Kwartały 2010 (narastająco)			
	I	II	III	IV
	Plan ustawowy = 100			
w zakresie środków krajowych				
Dochody ogółem	22,9	46,0	72,8	100,5
– podatkowe	23,5	46,9	72,4	99,7
– niepodatkowe	19,4	41,8	83,2	109,3
– środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	6,8	12,5	31,2	96,4
Wydatki ogółem	26,5	50,1	73,3	97,9
– bieżące	27,6	51,9	75,5	98,1
– majątkowe	7,8	20,1	36,8	94,6
Wynik	43,5	70,0	75,7	85,4
w zakresie środków europejskich				
Dochody ogółem	27,1	50,4	68,8	90,1
Wydatki ogółem	17,3	31,6	48,4	85,5
Wynik	x*	x*	12,4	72,2

* Była nadwyżka budżetowa.
Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2010 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2011 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Poza wydatkami budżetowymi w 2010 r. sfinansowano również:

1) refundację składek przekazywanych przez ZUS do OFE w kwocie 22.347,2 mln zł (9.026,2 mln zł przekazano z przychodów z prywatyzacji, 13.321,0 mln zł przekazano z przychodów części 98),
2) pożyczkę dla FUS w kwocie 5.377,5 mln zł (z rozchodów części 98),
3) wykup przez Skarb Państwa od PKP SA akcji i udziałów w innych spółkach kolejowych o wartości 500,0 ml zł ze środków Funduszu Kolejowego.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2010 r. w budżecie państwa wyniosły tylko 19,6 mln zł i były niższe od zobowiązań wymagalnych na koniec 2009 r. o 349,0 mln zł, tj. o 94,7%. Na zobowiązania te złożyły się zobowiązania powstałe w latach ubiegłych w kwocie 5,2 mln zł (z tego w gospodarce morskiej w kwocie 4,1 mln zł) i powstałe w 2010 r. w wysokości 14,4 mln zł (w tym 12,2 mln zł dotyczy zobowiązań wojewodów).

Sposób realizacji budżetu w 2010 r. był dostosowany do zmieniających się potrzeb poszczególnych dysponentów oraz umożliwił odpowiednie reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, jakimi były powodzie.

Zarządzanie płynnością

W 2010 r. zapewniona była złotowa i walutowa płynność budżetu państwa. Nastąpił wzrost lokat złotowych i walutowych, pomimo że nie występowały istotne problemy z pozyskaniem płynnych środków finansowych, uzasadniające gromadzenie dodatkowych środków. Potencjalnym zabezpieczeniem była możliwość wykorzystania walut zgromadzonych na rachunkach NSRO oraz Elastycznej Linii

Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 20,5 mld USD, za dostęp do której Polska zapłaciła 185,3 mln zł[26]. Średni poziom lokat złotowych został zwiększony z 7,1 mld zł w 2009 r. do 8,7 mld zł w 2010 r. Szacunkowy koszt pozyskania środków na ich utrzymywanie był dwukrotnie wyższy niż dochody z ich ulokowania (o 118,6 mln zł). Średni poziom środków walutowych został zwiększony z 5,7 mld zł w 2009 r. do 7,1 mld zł w 2010 r. Dochody z oprocentowania tych środków były blisko trzykrotnie niższe niż szacunkowy koszt ich pozyskania (różnica wyniosła ok. 43,0 mln zł). Minister Finansów utrzymywał nadmierną w stosunku do potrzeb ilość środków na rachunku walutowym a'vista, podczas gdy możliwe było ich ulokowanie na lokatach terminowych, przynoszących wyższy dochód niż depozyty płatne na każde żądanie. Przy ostrożnym założeniu ulokowania połowy wolnych środków z rachunków a'vista, na lokatach jednomiesięcznych w NBP, w miesiącach, gdy możliwe było uzyskanie oprocentowania lokat miesięcznych wyższego niż oprocentowania na rachunku a'vista, dodatkowe odsetki wyniosłyby ok. 1,5 mln zł. Wskazuje to na możliwość poprawy zarządzania środkami budżetowymi.

Lepszemu zarządzaniu płynnością miało służyć także wdrożenie kolejnej funkcjonalności systemu Trezor, polegającej na codziennym zwracaniu na centralny rachunek bieżący budżetu państwa niewykorzystanych środków z rachunków dysponentów. W marcu 2010 r. w Ministerstwie Finansów został rozpoczęty proces testowego włączania poszczególnych jednostek do nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa. Nie zostali nim jednak objęci wszyscy dysponenci i średnioroczny stan środków pozostających na rachunkach w 2010 r. pozostał na poziomie 473,0 mln zł, tj. zbliżonym do odnotowanego w 2009 r. Utrzymanie środków na rachunkach dysponentów kosztowało około 18,4 mln zł. Sukcesywne włączanie kolejnych dysponentów ma zakończyć się z dniem 1 lipca 2011 r.

[26] Część tej kwoty (73,9 mln zł) została Polsce zwrócona w związku z zamknięciem linii i wnioskiem o przyznanie nowej.

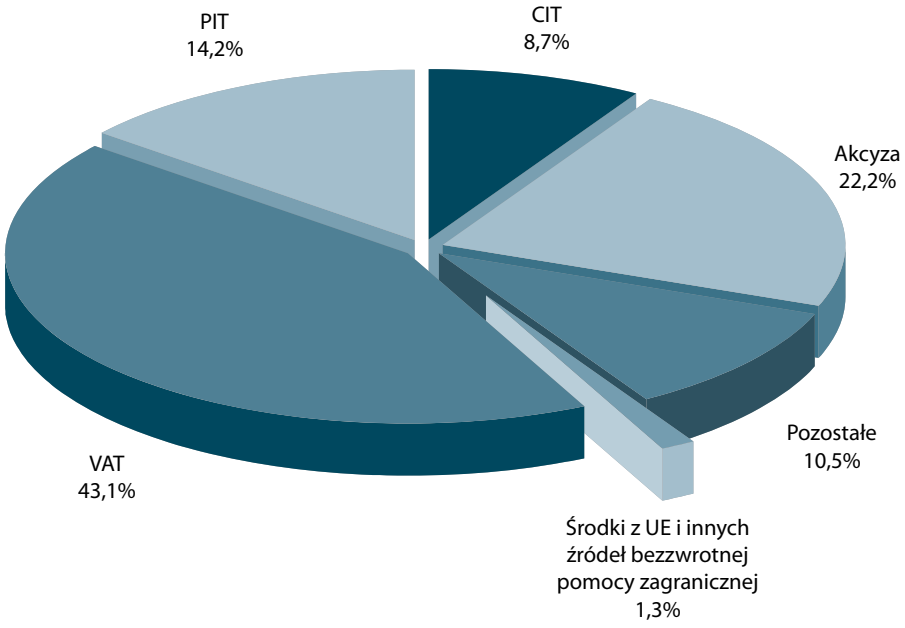
5. Dochody budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2010 ustalono plan dochodów budżetu państwa w kwocie 249.006,6 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 250.302,8 mln zł i od planowanych były wyższe o 1.296,2 mln zł, tj. o 0,5%.

Dochody w 2010 r. były niższe niż w 2009 r. o 8,7%, a w warunkach porównywalnych, po wyeliminowaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2009 i 2010 środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej, wyższe o 2,0%. Rok 2010 był pierwszym rokiem, w którym wyodrębniono budżet środków europejskich, obejmujący dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W budżecie państwa w ramach środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej ujmowane były natomiast środki na realizację projektów pomocy technicznej, środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009 oraz inne środki, w szczególności pochodzące z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację programów i projektów w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006. W roku 2010 dochody z tych tytułów w budżecie krajowym wyniosły 3.248,5 mln zł, natomiast dochody budżetu środków europejskich – 37.708,7 mln zł. W roku 2009 dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej zrealizowano w kwocie 31.871,3 mln zł.

Strukturę wykonania dochodów budżetu państwa w 2010 r. przedstawiono na wykresie 15.

15. *Struktura dochodów budżetu państwa w 2010 r.*



W tabeli 11 przedstawiono wykonanie dochodów budżetu państwa w latach 2009–2010 w podziale na główne źródła.

Tabela 11. Dochody budżetu państwa według głównych źródeł w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3	4:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem, z tego:	274.183,5	249.006,6	250.302,8	100,5	91,3
Dochody podatkowe	214.878,8	223.225,0	222.552,7	99,7	103,6
Dochody niepodatkowe*	27.433,4	22.411,2	24.501,6	109,3	89,3
Środki z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej*	31.871,3	3.370,4	3.248,5	96,4	X

* Dla potrzeb analizy z dochodów niepodatkowych wyodrębniono „Środki z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej".
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody podatkowe stanowiły 88,9% dochodów ogółem, w tym z podatku od towarów i usług – 43,1%, dochody niepodatkowe – 9,8%, a dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej – 1,3% dochodów ogółem.

Ogólna kwota dochodów podatkowych została zrealizowana na poziomie zbliżonym do planowanego. Niższą realizację dochodów z podatków bezpośrednich rekompensowały większe niż planowano wpływy z podatków pośrednich. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych były niższe od planowanych o 17,2%, a z podatku dochodowego od osób fizycznych o 1,4%. Dochody z podatków pośrednich zostały wykonane o 2,7% powyżej planu. Na wzrost dochodów podatkowych oddziaływały korzystniejsze niż zakładano czynniki makroekonomiczne, w tym wyższe tempo wzrostu gospodarczego oraz wprowadzenie wyższej niż zakładano stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe. Odbiegająca od planu realizacja dochodów z CIT była rezultatem niższego od przyjętego w planie salda rozliczeń CIT za 2009 r. W zeznaniach podatkowych za 2009 r., złożonych w 2010 r., podatnicy CIT wykazali nadpłaty i w konsekwencji 160 mln zł podatku dochodowego od osób prawnych do zwrotu przez urzędy skarbowe. W prognozie do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. zakładano, że podatnicy w wyniku rozliczenia za 2009 r. dopłacą 3,7 mld zł. Niższa, niż zakładano, rentowność podmiotów gospodarczych w 2009 r. wpłynęła w decydującym stopniu na poziom dochodów z CIT w 2010 r.

W porównaniu do wykonania 2009 r. dochody podatkowe były wyższe o 3,6%. Najbardziej wzrosły dochody z podatku od towarów i usług o 8,5%, co było następstwem wzrostu o 5,3% nominalnego PKB oraz nieoddziaływania w 2010 r. tylu niekorzystnych dla gromadzenia dochodów budżetowych skutków zmian systemowych jak w 2009 r.[27]

[27] W 2009 r. wystąpiły skutki zmian systemowych, zmniejszające jednorazowo (w 2009 r.) dochody budżetu państwa w związku ze skróceniem 180-dniowego terminu zwrotu VAT do 60 dni oraz wprowadzeniem zmiany zasad rozliczania VAT przy imporcie towarów.

Dochody niepodatkowe wyniosły 24.501,6 mln zł i były wyższe od planowanych o 9,3%. Przekroczenie prognozy dochodów niepodatkowych wynikało z przekazania do budżetu wpłaty z zysku NBP w kwocie 3.957,3 mln zł, która nie była planowana w ustawie budżetowej. Równocześnie nie zostały zrealizowane zaplanowane w ustawie budżetowej dochody w kwocie 2.300 mln zł z tytułu sprzedaży przez Bank Gospodarstwa Krajowego pakietu akcji PKO BP SA. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło dokumentów ani szacunków, w oparciu o które w III kwartale 2009 r. sporządzona została prognoza tych dochodów.

Ponadto BGK nabył akcje PKO BP SA m.in. z wykorzystaniem środków zlikwidowanych 31 maja 2009 r. Funduszu Poręczeń Unijnych i Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych. Likwidując fundusze Minister Finansów zakładał, że uzyskane kapitały zostaną wykorzystane przez BGK na rozwój systemu poręczeń i gwarancji. Kontrola NIK przeprowadzona w IV kwartale 2010 r. wykazała, że wykorzystanie środków BGK na zakup akcji PKO BP SA stworzyło barierę rozwoju systemu poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK. Powyższe ustalenia świadczą o braku spójności w działaniach Ministra Finansów.

Zaległości netto[28] z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 29.449,5 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. zwiększyły się o 10,2%.

W 2010 r. zaległości podatkowe wzrosły o 1.491,9 mln zł, tj. o 7,8% i wyniosły 20.567,6 mln zł. Zaległości bieżące wzrosły o 9,8% do kwoty 5.483,4 mln zł. Dynamika zaległości z lat ubiegłych była niższa i wyniosła 7,1%.

Z powodu przedawnienia odpisano w 2010 r. zobowiązania podatkowe na kwotę 1.765,2 mln zł, tj. o 19,1% mniej niż w 2009 r. (2.181,2 mln zł). Utrzymywał się wysoki poziom należności zagrożonych przedawnieniem. W urzędach skarbowych zaległości podatkowe mające ponad 5 lat wyniosły 5.473,1 mln zł i w porównaniu do 2009 r. zmniejszyły się o 3,4%.

Należności podatkowe, na których dochodzenie organy podatkowe nie miały wpływu, wyniosły 3.754,9 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do 2009 r. o 11,3%, tj. o 477,0 mln zł. W ogólnej kwocie należności na koniec 2010 r. należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 3.033,3 mln zł i były wyższe niż na koniec 2009 r. o 6,0%. Należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji w związku z odwołaniami lub skargami do sądów administracyjnych wyniosły 360,4 mln zł i były niższe niż na koniec 2009 r. o 62,5%. Należności płatne w ratach oraz z odroczonym terminem płatności wyniosły 361,2 mln zł i były niższe o 12,0%.

W roku 2010 wystąpiła poprawa skuteczności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych w 2010 r. wzrosła o 21,5%, tj. z 2.263,1 mln zł do 2.749,8 mln zł, przy jednoczesnym wzroście kwoty zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi o 6,3%, tj. z 10.674,6 mln zł do 11.342,2 mln zł. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych poprawił się o 3,0 punkty procentowe i wyniósł 24,2%. Liczba załatwionych tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe w porównaniu do 2009 r. wzrosła o 13,8%, tj. z 1.060,8 tys. do 1.206,8 tys., przy jednoczesnym wzroście tytułów wykonawczych do załatwienia o 4,6%, tj. z 2.393,0 tys. do 2.501,9 tys. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych[29] wzrósł o 3,9 punktu procentowego i wyniósł 48,2%.

[28] Należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął (zaległości) i mogą być egzekwowane. Pojęcie to nie obejmuje więc zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonych (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objęte postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

[29] Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych liczony jako proporcja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia.

Tabela 12. Zaległości netto budżetu państwa w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	Stan zaległości netto z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia		3:2	Struktura zaległości	
	2009	2010		2009	2010
	mln zł		%		
1	2	3	4	5	6
Zaległości netto ogółem, z tego:	26.734,4	29.449,5	110,2	100,0	100,0
A. Dochody podatkowe, w tym w podatkach:	19.075,7	20.567,6	107,8	71,4	69,8
od towarów i usług	10.060,9	10.862,1	108,0	37,6	36,9
akcyzowym	4.645,0	5.043,5	108,6	17,4	17,1
dochodowym od osób prawnych	940,6	978,7	104,1	3,5	3,3
dochodowym od osób fizycznych	3.349,1	3.631,9	108,4	12,5	12,3
B. Pozostałe dochody, w tym:	7.658,7	8.881,9	116,0	28,6	30,2
Dochody związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego	2.364,7	3.132,7	132,5	8,8	10,6
Odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.416,0	1.546,7	109,2	5,3	5,3
Inne wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	1.104,5	898,6	81,4	4,1	3,1
cła	553,3	501,4	90,6	2,1	1,7
Grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	909,5	958,2	105,4	3,4	3,3
Grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	81,1	162,3	200,1	0,3	0,6
Wpływy z różnych dochodów	234,6	702,4	299,4	0,9	2,4
Wpływy z różnych opłat	255,4	252,5	98,9	1,0	0,9
Wpływy ze zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości	53,3	32,5	61,0	0,2	0,1
Odsetki od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości	29,6	10,3	34,8	0,1	0,0
Pozostałe odsetki	586,4	591,9	100,9	2,2	2,0
Wpłaty z zysku	15,6	44,2	283,3	0,1	0,2
Dywidendy	0,7	1,3	185,7	0,0	0,0

Najwyższa Izba Kontroli zbadała[30] prawidłowość postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej[31]. Badaniami objęto lata 2008–2009 oraz I półrocze 2010 r. W porównaniu z wynikami kontroli NIK z 2003 r.[32] nastąpiła poprawa spraw-

[30] Kontrola została przeprowadzona od 4 sierpnia do 22 grudnia 2010 r. w Ministerstwie Finansów, pięciu izbach skarbowych, pięciu urzędach kontroli skarbowej i 11 urzędach skarbowych.

[31] *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej*, Nr ewid. 46/2011/P10024/KBF, NIK, Warszawa, kwiecień 2011 r.

[32] *Informacja o wynikach kontroli prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych*, Nr ewid. 125/2004/P03025/KBF, NIK Warszawa, kwiecień 2004 r.

ności prowadzenia postępowań kontrolnych. NIK nie stwierdziła, żeby ten sam przedsiębiorca był kontrolowany wielokrotnie w krótkim okresie bez uzasadnionej przyczyny. Kontrolą obejmowano rozliczenia podatników nieprzekraczające trzech lat wstecz. Umożliwiało to wydanie i doręczenie decyzji, a także podjęcie egzekucji zaległości przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania. Mierniki stosowane przez Ministerstwo Finansów do oceny skuteczności pracy podległego aparatu skarbowego uwzględniały rzeczywiste kwoty wymierzonych podatków. Zarówno urzędy skarbowe, jak i urzędy kontroli skarbowej kontrolowały głównie podmioty funkcjonujące w obszarach podwyższonego ryzyka wystąpienia nadużyć podatkowych. W kontrolach stwierdzano rosnące rozmiary uszczupleń podatkowych. Należne podatki wynikające z wydanych decyzji i złożonych przez podatników korekt w PIT, CIT i VAT, wyniosły w całym kraju 5.615,2 mln zł. Pozytywne skutki przynosi uprawnienie podatnika do skorygowania z własnej inicjatywy deklaracji podatkowych[33] po przeprowadzonej kontroli przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej. W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, nie osiągnięto jednak zamierzonych celów w postaci poprawy dyscypliny podatkowej. Tylko w nielicznych obszarach ryzyka odnotowano mniej nieprawidłowości.

Kontrola NIK wykazała występowanie istotnych nieprawidłowości w postępowaniach prowadzonych przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej. Znaczna część postępowań kontrolnych i podatkowych obarczona była wadami, co skutkowało uchylaniem wydanych decyzji wymiarowych w postępowaniach odwoławczych w drugiej instancji oraz w postępowaniach sądowych.

W urzędach skarbowych zasadniczą nieprawidłowością były wadliwe decyzje, o czym świadczy wysoki odsetek uchylonych decyzji. W 11 skontrolowanych urzędach skarbowych (w zakresie PIT, CIT i VAT) dyrektorzy izb skarbowych w postępowaniach odwoławczych uchylili 58,6% decyzji naczelników urzędów skarbowych, od których podatnicy wnieśli odwołania (wartościowo 53,6%). Głównymi przyczynami[34] uchylania decyzji było naruszanie prawa procesowego, polegające na niepełnym lub niewłaściwym udokumentowaniu stanu faktycznego. Sprawy kierowano do ponownego rozpatrzenia w celu uzupełnienia materiału dowodowego, gdyż znaczną część postępowania należało przeprowadzić ponownie. W ogólnej liczbie uchylonych decyzji decyzje uchylone z tego powodu stanowiły 82,5%. Zdaniem NIK, na jakość decyzji wpływ miała także złożoność i niestabilność prawa podatkowego.

W 2008 r. dyrektorzy izb skarbowych wydali w trybie odwoławczym 4.837 decyzji w zakresie PIT, CIT i VAT na kwotę 716,9 mln zł, utrzymując w mocy decyzje dyrektorów urzędów kontroli skarbowej na kwotę 526,1 mln zł. W 2009 r. utrzymano w mocy decyzje na kwotę 805,9 mln zł. W I połowie 2010 r. izby skarbowe w wyniku rozpatrzenia 3.160 odwołań na kwotę 729,7 mln zł utrzymały w mocy decyzje urzędów kontroli skarbowej na kwotę 606,6 mln zł. W 2008 r. decyzje uchylone dotyczyły 26,6% kwoty ustaleń objętych odwołaniami. W 2009 r. relacja ta wynosiła 12,3%, a w I półroczu 2010 r. 16,9%. Najczęstszym powodem uchylania decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej było niepełne lub nieprawidłowe dokumentowanie stanu faktycznego. W 5 skontrolowanych urzędach kontroli skarbowej decyzje uchylone z powyższych powodów stanowiły od 49,0% wszystkich uchylonych decyzji w UKS w Łodzi do 80,8% w Zielonej Górze (kwotowo 89,9%).

[33] Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy – Ordynacja podatkowa, przez deklaracje rozumie się również zeznania podatkowe, do których składania obowiązani są, na podstawie przepisów prawa podatkowego, podatnicy, płatnicy i inkasenci.

[34] Ustalono na podstawie uzasadnień decyzji dyrektorów izb skarbowych.

Czynności nadzorcze i kontrolne Ministra Finansów nie zapewniły rzetelnego wykonywania postępowań kontrolnych i podatkowych przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zmiany prawa podatkowego powinny być poprzedzane szczegółowymi analizami dotychczasowych rozwiązań, w tym ocenami osiągania zamierzonych celów. Należy dążyć do ograniczania częstotliwości zmian. W okresie objętym kontrolą 15 razy zmieniono ustawę – Ordynacja podatkowa, 25 razy ustawę o PIT, 13 razy ustawę o CIT, 10 razy ustawę o VAT. Liczne zmiany przepisów powodują, że stają się one nieczytelne i zwiększają ryzyko popełnienia błędów przez podatników. Sprawiają także trudności organom podatkowym i skarbowym, a także sądom administracyjnym. Pozostaje aktualny wniosek o stabilizację przepisów podatkowych, o co wnosiła NIK po poprzednich kontrolach[35].

*
* *

1) Dochody w budżecie krajowym były wyższe o 0,5% niż ustalono w ustawie budżetowej. Wykonanie planu dochodów należy przypisać korzystniejszym niż założono warunkom makroekonomicznym, wprowadzeniu wyższej niż przewidywano na etapie planowania budżetu stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe oraz wpłacie z zysku NBP.
2) Dochody podatkowe były niższe od planowanych o 0,3%. Prognoza dochodów z podatków pośrednich została przekroczona o 2,7%, co prawie pozwoliło zrekompensować niższe od planu o 17,2% wykonanie dochodów z CIT oraz niższe o 1,4% dochody z PIT. Największe rozbieżności wystąpiły pomiędzy prognozą i wykonaniem salda rozliczenia rocznego CIT za 2009 r., przeprowadzonego w 2010 r.
3) W roku 2010 nastąpiła, podobnie jak w roku 2009, poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wzrosła z 2.051,9 mln zł w 2008 r. oraz 2.263,1 mln zł w 2009 r. do 2.749,8 mln zł w 2010 r. Wskaźnik efektywności egzekucji tych zaległości poprawił się z 19,1% w 2008 r. oraz 21,2% w 2009 r. do 24,2% w 2010 r.
4) Podobnie jak w roku 2009, poprawiły się podstawowe wskaźniki efektywności kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe. Kwoty uszczuplonych podatków w zakresie VAT, CIT i PIT wymierzone w decyzjach pokontrolnych wszystkich naczelników urzędów skarbowych i wynikające z deklaracji skorygowanych przez podatników w 2010 r. były większe w porównaniu do 2009 r. o 6,6%. Efektywność kontroli, mierzona relacją kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do ogólnej liczby kontroli, była wyższa niż w 2009 r. o 6,5 punktu procentowego i wyniosła 62,4%.
5) Zarówno urzędy skarbowe, jak i urzędy kontroli skarbowej kontrolowały głównie podmioty funkcjonujące w obszarach podwyższonego ryzyka wystąpienia nadużyć podatkowych. Nie osiągnięto jednak zamierzonych celów w postaci poprawy dyscypliny podatkowej. Tylko

[35] Po kontroli prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych w 2003 r. oraz po kontroli poboru podatku dochodowego od osób fizycznych w 2009 r. Wyniki tych kontroli zostały przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych*, Nr ewid. 125/2004/P03025/KBF, NIK, Warszawa, kwiecień 2004 r. oraz w *Informacji o wynikach kontroli poboru podatku dochodowego od osób fizycznych*, Nr ewid.18/2010/P09024/KBF, NIK, Warszawa, kwiecień 2010 r.

w nielicznych obszarach ryzyka odnotowano mniej nieprawidłowości. Znaczna część z kwoty uszczuplonych podatków nie została też, w okresie objętym kontrolą, wyegzekwowana.

6) Występowały istotne nieprawidłowości w postępowaniach prowadzonych przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej. Znaczna część postępowań kontrolnych i podatkowych obarczona była wadami, powodującymi uchylanie wydanych decyzji wymiarowych w postępowaniach odwoławczych w drugiej instancji oraz w postępowaniach sądowych. Czynności nadzorcze i kontrolne Ministra Finansów nie zapewniły rzetelnego wykonywania postępowań kontrolnych i podatkowych przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej.

5.1. Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej na 2010 r. ustalono dochody podatkowe na kwotę 223.225,0 mln zł, tj. o 3,9% wyższe od wykonania w 2009 r. Zrealizowane dochody wyniosły 222.552,7 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 672,3 mln zł, tj. o 0,3%. W porównaniu do 2009 r. nominalnie dochody podatkowe były wyższe o 7.673,9 mln zł, tj. o 3,6%.

Realizację dochodów budżetu państwa z poszczególnych podatków przedstawiono w tabeli nr 13.

Tabela 13. Dochody podatkowe w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3	4:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	6	5
Dochody podatkowe, w tym:	214.878,8	223.225,0	222.552,7	99,7	103,6
Podatek od towarów i usług	99.454,7	106.200,0	107.880,3	101,6	108,5
Podatek akcyzowy	53.926,9	53.070,0	55.684,5	104,9	103,3
Podatek od gier	1.576,1	1.570,0	1.624,8	103,5	103,1
Podatek dochodowy od osób prawnych	24.156,6	26.300,0	21.769,9	82,8	90,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	35.763,7	36.085,0	35.592,6	98,6	99,5
– zryczałtowany podatek dochodowy	6.244,8	6.004,0	6.324,2	105,3	101,3
– podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1.239,3	1.230,0	796,3	64,7	64,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finans*ów.*

Wyższe niż prognozowano wpływy z VAT i akcyzy spowodowały zwiększenie o 2,1 punktu procentowego w porównaniu z 2009 r. udziału podatków pośrednich w dochodach podatkowych. Natomiast o 1,4 punktu procentowego zmniejszył się udział podatku dochodowego od osób prawnych oraz o 0,7 punktu procentowego udział podatku dochodowego od osób fizycznych. W tabeli 14 przedstawiono strukturę dochodów podatkowych.

Tabela 14. Struktura dochodów podatkowych w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	Struktura dochodów podatkowych		
	2009	2010	
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie
	%		
Dochody podatkowe:	100	100	100
Podatki pośrednie	72,1	72,1	74,2
Podatek dochodowy od osób prawnych	11,2	11,8	9,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych	16,7	16,2	16,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług w 2010 r. wyniosły 107.880,3 mln zł i były wyższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej o 1.680,3 mln zł, tj. o 1,6%. W porównaniu do 2009 r. dochody z VAT były wyższe o 8.425,6 mln zł, tj. o 8,5%. Na wykonanie dochodów wyższych od wielkości przyjętej w ustawie budżetowej wpłynęły korzystniejsze niż zakładano czynniki makroekonomiczne.

Należności pozostałe do zapłaty na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 11.609,3 mln zł i stanowiły 51,5% należności podatkowych ogółem. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r. zwiększyły się o 8,3%, tj. o 892,8 mln zł.

Zaległości na koniec 2010 r. wyniosły 10.862,1 mln zł, w tym zaległości bieżące 3.515,0 mln zł (wzrost o 18,2%). Zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 3,6%. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r. zaległości ogółem były wyższe o 8,0% (o 801,2 mln zł). W 2010 r. organy podatkowe odpisały z tytułu przedawnienia zaległości na kwotę 1.194,5 mln zł (w 2009 r. 1.316,5 mln zł).

W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty w VAT na koniec 2010 r., należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 1.542 mln zł (w 2009 r. – 1.481 mln zł), należności płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności 198 mln zł (w 2009 r. – 217 mln zł), a należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji (np. w związku ze skargą do WSA) były równe 85 mln zł (w 2009 r. – 280 mln zł).

Wskaźnik efektywności egzekucji poprawił się z 27,7% w 2009 r. do 29,6% w 2010 r.

Umorzenia należności z tytułu VAT udzielone przez organy podatkowe, według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., wyniosły 75,0 mln zł (w 2009 r. – 46,6 mln zł, wzrost o 60,9%), z tego umorzenia dokonane z urzędu 43,8 mln zł (dotyczyły należności 1891 podmiotów) i na wniosek podatnika – 27,6 mln zł (344 podmiotów).

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego zrealizowano w wysokości 55.684,5 mln zł, tj. w 103,3% planu. W porównaniu do wykonania 2009 r. były one nominalnie wyższe o 1.757,6 mln zł, tj. o 4,9%. Wykonanie dochodów z podatku akcyzowego w latach 2009–2010 w podziale na grupy towarów przedstawiono w tabeli 15.

Tabela 15. Dochody z podatku akcyzowego w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010			
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie	4:3	4:2
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Wpływy z podatku akcyzowego, w tym:	53.926,9	53.070,0	55.684,5	104,9	103,3
– wyroby spirytusowe	6.393,5	6.613,6	6.500,2	98,3	101,7
– wino	464,9	417,2	444,8	106,6	95,7
– piwo	3.176,2	3.146,3	3.298,3	104,8	103,8
– paliwa	22.375,4	22.218,4	22.675,4	102,1	101,3
– samochody	1.530,2	1.613,1	1.337,6	82,9	87,4
– wyroby tytoniowe	16.057,8	15.131,3	17.436,3	115,2	108,6
– energia elektryczna	2.242,6	2.411,8	2.319,4	96,2	103,4
– oleje opałowe	406,3	357,4	398,6	111,5	98,1
– gaz	1.129,2	1.055,6	1.096,7	103,9	97,1

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wykonanie dochodów w kwocie wyższej od planowanej spowodowane było przede wszystkim wyższą realizacją dochodów z opodatkowania akcyzą wyrobów tytoniowych (o 2.305,0 mln zł) na skutek wprowadzenia wyższej od założeń stawki podatku akcyzowego.

Należności pozostałe do zapłaty na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 5.695,2 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. zwiększyły się o 14,3%, tj. o 714,5 mln zł.

Zaległości na koniec 2010 r. wyniosły 5.043,5 mln zł i w porównaniu z 2009 r. wzrosły o 8,6%, w tym zaległości bieżące wyniosły 673,4 mln zł (zmniejszyły się o 8,1%). Zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 11,7%.

Utrzymywała się niska efektywność egzekucji w podatku akcyzowym. Z kwoty 1.508,1 mln zł zaległości objętych tytułami wykonawczymi w 2010 r. wyegzekwowano 22,3 mln zł, podczas gdy w 2009 r. wyegzekwowano 19,6 mln zł z 1.808,6 mln zł. Wskaźnik efektywność egzekucji w 2010 r. wyniósł 1,5% (w 2009 r. – 1,1%).

Organy podatkowe umorzyły w 2010 r. zaległości w podatku akcyzowym na łączną kwotę 22,7 mln zł (w 2009 r. – 2,8 mln zł) i były to w 99,9% umorzenia z urzędu. Z tytułu przedawnienia odpisane zostały zaległości na kwotę 176,8 mln zł (w 2009 r. 348,5 mln zł).

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 1.624,8 mln zł, co stanowiło 103,5% kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania 2009 r. były one wyższe o 48,8 mln zł, tj. o 3,1%. Największy udział w dochodach miały dochody z podatku od gier liczbowych oraz z podatku zryczałtowanego od gier urządzanych na automatach o niskich wygranych.

Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli[36] opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. wykazały, że nadzór nad rynkiem gier, do listopada 2009 r., był rozproszony i nieskuteczny. Ministerstwo Finansów i izby skarbowe w niewielkim stopniu sprawdzały czy spełniane były warunki wynikające z zezwoleń i przepisów prawa. Urzędy skarbowe nie przeprowadzały kontroli podstaw opodatkowania, ograniczając się do ewidencjonowania deklaracji podatkowych i weryfikacji terminowości wpłat zadeklarowanych kwot podatku. Również kontrole urzędów celnych, w ramach szczególnego nadzoru podatkowego, stwierdzały jedynie nieliczne nieprawidłowości o charakterze formalnym.

Poprawa skuteczności działań Ministra Finansów i podległych mu organów nastąpiła po wprowadzeniu, od listopada 2009 r., zmian organizacyjnych i kompetencyjnych wynikających z nowych uregulowań prawnych[37]. Wzrosła efektywność kontroli w punktach gier na automatach o niskich wygranych w wyniku zastosowania tzw. eksperymentu gry na automacie o niskich wygranych[38]. Nie korzystano z uprawnienia do obserwacji[39], z uwagi na brak przepisów wykonawczych[40] do art. 75b ustawy o Służbie Celnej.

Podstawowym zagrożeniem pozostaje urządzanie gier hazardowych bez zezwolenia. W marcu 2010 r. ujawniono nowe zjawisko polegające na wykorzystywaniu do nielegalnego urządzania gier terminali internetowych zainstalowanych w miejscach publicznych. Ministerstwo Finansów nie wypracowało koncepcji prowadzenia przez izby celne kontroli urządzania gier hazardowych. Zadanie to należało do wydziałów zwalczania przestępczości izb celnych od 31 października 2009 r. W I półroczu 2010 r. funkcjonariusze izb celnych uczestniczyli w 407 kontrolach, z których 289 przeprowadziła Izba Celna w Krakowie. Izby celne wykonywały przeważnie zadania we współpracy z urzędami celnymi w ramach kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych.

W celu przeciwdziałania występującym zagrożeniom powinno być wykorzystywane uprawnienie określone w art. 75b ustawy o Służbie Celnej do obserwowania zdarzeń w miejscach publicznych, co pozwoli na ustalenie sprawców oraz uzyskanie dowodów przestępstw lub wykroczeń skarbowych. Zdaniem NIK, istnieje potrzeba stałego monitorowania skuteczności nowych rozwiązań dotyczących nadzoru i kontroli rynku gier oraz szybkiego ich dostosowywania do rozpoznanych zagrożeń.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zaplanowane w wysokości 36.085,0 mln zł, zrealizowano w kwocie 35.592,1 mln zł, tj. w 98,6% planu. W porównaniu do wykonania w roku 2009 dochody te zostały wykonane na zbliżonym poziomie.

---

36 Kontrola NIK „Opodatkowanie działalności gospodarczej podatkiem od gier" obejmowała okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. i została przeprowadzona od 19 lipca do 22 grudnia 2010 r. w Ministerstwie Finansów, 5 izbach celnych, 5 izbach skarbowych, 5 urzędach celnych i 5 urzędach skarbowych, *Informacja o wynikach kontroli opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier*, Nr ewid. 29/2011/P10023/KBF, NIK, Warszawa, kwiecień 2010 r.

37 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.).

38 Uprawnienie określone w art. 32 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

39 Funkcjonariusze celni mają prawo do obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom – wyłącznie w toku czynności podejmowanych w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania dowodów przestępstw lub przestępstw skarbowych

40 Przepisy weszły w życie 28 stycznia 2011 r., tj. 13 miesięcy po wejściu w życie zmian w ustawie o Służbie Celnej, które wprowadziły nowe uregulowanie.

Niższe od planowanych dochody z PIT spowodowane były głównie obniżeniem wpływów z podatku z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych, które wyniosły 796,3 mln zł i były niższe o 35,7% niż w 2009 r.

Zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 3.631,9 mln zł i w porównaniu do 2009 r. wzrosły o 8,4%. Zaległości bieżące wyniosły 1.033,5 mln zł i były wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. o 0,5%, natomiast zaległości z lat ubiegłych w stosunku do poprzedniego roku zwiększyły się o 12,0%.

Postępowaniem ugodowym, upadłościowym i egzekucją sądową objęto należności w kwocie 360 mln zł (w 2009 r. 348 mln zł), wstrzymano wykonanie decyzji na kwotę 131 mln zł (w 2009 r. 241 mln zł), rozłożono na raty oraz odroczono termin płatności 123 mln zł (w 2009 r. 136 mln zł).

Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi w 2010 r. wyniosła 2.837,7 mln zł i była wyższa niż w 2009 r. o 320,3 mln zł, tj. o 12,7%. Kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 613,5 mln zł i w stosunku do 2009 r. wzrosła o 21,9%. Wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł 21,6% w porównaniu do 2009 r. uległ poprawie o 1,6 punktu procentowego.

Umorzenia udzielone w 2010 r. w zakresie zaległego podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 11,7 mln zł (w 2009 r. – 17,2 mln zł), w tym z urzędu – 6,9 mln zł w stosunku do 28,9 tys. podatników, na wniosek podatnika 4,6 mln zł – wobec 1,7 tys. podatników.

W 2010 r. organy podatkowe odpisały z tytułu przedawnienia się kwotę 288,2 mln zł, tj. o 16,5% (o 40,8 mln zł) wyższą niż w 2009 r.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wykonano w kwocie 21.769,9 mln zł, tj. o 17,2% poniżej planu (o 4.530,1 mln zł). W porównaniu do 2009 r. dochody były niższe o 9,9% (o 2.386,7 mln zł). Znacząco niższe od prognozowanych dochody z CIT były w decydującej mierze wynikiem ujemnego salda rozliczeń rocznych za 2009 r., które wyniosło 160 mln zł, zamiast prognozowanego dodatniego salda w kwocie 3,7 mld zł. Obniżenie rentowności działalności gospodarczej rzutowało na rozmiary dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody z CIT od banków i pozostałych instytucji finansowych były w 2010 r. o 32,4% niższe od wpłat w 2009 r.

W 2009 r. w okresie sporządzania prognozy dochodów z CIT na 2010 r. występowało spowolnienie działalności gospodarczej, a skutki globalnego kryzysu finansowego pogłębiały niepewność co do trafności przyjmowanych założeń prognostycznych. Realizacja dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych potwierdza, że skutki z tego tytułu nie zostały trafnie oszacowane.

Zaległości wymagalne w podatku dochodowym od osób prawnych na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 978,7 mln zł i w porównaniu do 2009 r. zwiększyły się o 4,1%. Zaległości bieżące wyniosły 245,7 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 11,4%, Zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 2,3%.

Kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. o 104,0% (z 83,5 mln zł w 2009 r. do 170,3 mln zł), a wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł 38,0% i wzrósł o 15,4 punktu procentowego.

W 2010 r. urzędy skarbowe umorzyły 24,6 mln zł zaległości podatkowych, co oznacza wzrost o 53,4% w porównaniu z 2009 r., z tego umorzenia na wniosek 11 podmiotów wyniosły 18,0 mln zł (w 2009 r. – 1,0 mln zł).

5.2. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

W ustawie budżetowej na 2010 r. zaplanowano kwotę 3.370,4 mln zł dochodów pochodzących ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Zrealizowane dochody wyniosły 3.248,5 mln zł tj. 96,4% planu.

W ramach części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, zrealizowano 3.242,8 mln zł, tj. 99,8% dochodów pochodzących ze środków UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej stanowiących dochody budżetu państwa[41]. Na dochody te złożyły się głównie środki pochodzące z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację programów i projektów w ramach Narodowego Planu Rozwoju, w tym 1.541,0 mln zł w ramach Funduszu Spójności – Transport, środki na pomoc techniczną w ramach programów operacyjnych NSRO – 1.062,3 mln zł, środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 w kwocie 245,9 mln zł, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009 – 293,7 mln zł oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy – 1,2 mln zł.

Minister Finansów, w rozporządzeniu z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa[42], określił tryb i terminy przekazywania na dochody budżetu państwa środków z tytułu programów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju, na realizację projektów pomocy technicznej, środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009 oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

5.3. Dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej na rok 2010 zaplanowano dochody niepodatkowe w kwocie 22.411,2 mln zł. Wykonanie dochodów niepodatkowych wyniosło 24.501,6 mln zł i w stosunku do planu było wyższe o 9,3%, tj. o 2.090,4 mln zł. W porównaniu z 2009 r. dochody były niższe o 10,7%, tj. o 2.931,8 mln zł. Największe dochody osiągnięto z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych (45,6%), z dywidendy i wpłat z zysku (20,3 %) oraz z wpłaty z zysku NBP (16,2%). W 2010 r. dochody pochodziły także z wpłat jednostek samorządu terytorialnego na zwiększenie części równoważącej subwencji ogólnej 2.726,7 mln zł oraz z cła 1.663,7 mln zł. Realizację dochodów niepodatkowych prezentują dane zawarte w tabeli 16.

[41] W związku z wydzieleniem budżetu środków europejskich dochody w 2010 r. w części 77 były dużo niższe niż w 2009 r. (31.168,0 mln zł). Większość kwot z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich przekazana została na dochody części 87 – Dochody budżetu środków europejskich (37.708,7 mln zł). Szczegółowe informacje w rozdziale „Budżet środków europejskich".

[42] Dz.U. Nr 245, poz. 1637.

Tabela 16. Dochody niepodatkowe w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3	4:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Dochody niepodatkowe, z tego:	27.433,4	22.411,2	24.501,6	109,3	89,3
dywidendy i wpłaty z zysku	8.326,5	4.223,5	4.977,1	117,8	59,8
opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe*	14.777,3	13,656,3	11.176,9	81,8	75,6
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.702,0	2.727,4	2.726,7	100,1	100,9
dochody z cła	1.627,5	1.804,0	1.663,7	92,2	102,2
wpłata z zysku NBP	-	-	3.957,3	x	x

* W 2009 r. dochody były prezentowane jako: dochody jednostek budżetowych, dochody zagraniczne oraz pozostałe dochody niepodatkowe.
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dochody z dywidend oraz wpłat z zysku ustalono w ustawie budżetowej w kwocie 4.223,5 mln zł, tj. o 49,3% niższej od wykonania 2009 r. Dochody te zrealizowane zostały w kwocie 4.977,1 mln zł, tj. w 117,8% planu. W porównaniu do wykonania 2009 r. wpływy były niższe o 40,2%.

Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2009-2010 prezentują dane w tabeli 17.

Tabela 17. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3	4:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	8.326,5	4.223,5	4.977,1	117,8	59,8
Wpłaty z zysku:	452,0	200,0	492,7	246,4	109,0
przedsiębiorstw państwowych	7,0	20,0	- 6,3	x	x
jednoosobowych spółek SP	445,0	180,0	499,0	277,2	112,1
Dywidendy	7.874,5	4.023,5	4.484,4	111,5	56,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody z dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa zrealizowano w wysokości 4.484,4 mln zł, tj. w 111,5% planu. Były one niższe od wykonania 2009 r. o 43,1%.

W 2010 r. najwyższe wpłaty do budżetu z tytułu dywidend przekazały PGE Polska Grupa Energetyczna SA – 1.117,6 mln zł, PKO BP SA – 973,6 mln zł, Giełda Papierów Wartościowych SA – 589,8 mln zł, PZU SA – 425,7 mln zł, KGHM „Polska Miedź" SA – 190,8 mln zł, PGE Elektrownia Bełchatów SA – 159,9 mln zł, Totalizator Sportowy Sp. z o.o. – 150,0 mln zł, PERN „Przyjaźń" SA –

104,2 mln zł, ENEA SA – 101,4 mln zł. Niższe wykonanie dochodów z dywidend niż w 2009 r. spowodowane było między innymi niższą o 2.947,9 mln zł dywidendą pobraną od PZU SA (w 2009 r. – 3.373,6 mln zł) oraz o 785,5 mln zł od KGHM „Polska Miedź" SA (w 2009 r. – 976,3 mln zł).

Minister Skarbu Państwa pobrał dywidendę od 179 spółek spośród 292 spółek, które osiągnęły zysk w 2009 r. (61,3%), co stanowiło 16,5% ilości spółek[43], spośród 1086, w których wykonywał prawa z akcji lub udziałów.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP zrealizowane zostały w wysokości 492,7 mln zł, tj. 246,4 % planu i w porównaniu do wykonania 2009 r. były wyższe o 9,0%. Jednoosobowe spółki SP dokonały wpłat z zysku w kwocie 499,0 mln zł, co stanowiło 277,2% planu. Wykonanie dochodów powyżej prognozy wynikało z ostrożnego ich szacowania przez Ministerstwo Finansów w warunkach niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej.

Na koniec grudnia 2010 r. zaległości netto we wpłatach z zysku wyniosły 44,2 mln zł i w porównaniu do 2009 r. (15,6 mln zł) wzrosły o 183,3%.

Dochody z cła

Dochody z cła zrealizowano w wysokości 1.663,7 mln zł, tj. 92,2% planu. W porównaniu do 2009 r. dochody były wyższe o 36,2 mln zł, tj. o 2,2%. Na wielkość dochodów wpływ miał niższy o 2,1% od przyjętego do ich kalkulacji średni kurs rynkowy euro oraz niższa o 0,19 punktu procentowego efektywna stawka celna.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec grudnia 2010 r. wyniosły 560,9 mln zł, w tym zaległości 501,4 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec grudnia 2009 r. były odpowiednio niższe o 42,6 mln zł, tj. o 7,1% i o 51,9 mln zł, tj. o 9,4%. Źródłem trzech czwartych ogółu zaległości były nieprawidłowości stwierdzone przez Służbę Celną w wyniku powtórnej kontroli celnej. W porównaniu do 2009 r. zmniejszyła się kwota zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia z 43,7 mln zł do 41,6 mln zł. W 2010 r. nie rozkładano na raty należności celnych. Odroczono terminy płatności cła na kwotę 39,4 mln zł (w 2009 r. 42,4 mln zł).

Wskaźnik efektywności egzekucji w 2010 r. wyniósł 1,3% i uległ pogorszeniu o 1,5 punktu procentowego. W 2010 r. kwota wyegzekwowanych przez izby celne zaległości wyniosła 2,4 mln zł i w porównaniu do 2009 r. zmniejszyła się o 4,5 mln zł, tj. o 65,2%. Tytułami wykonawczymi objęto zaległości na kwotę 183,4 mln zł, która w porównaniu do 2009 uległa zmniejszeniu o 65,8 mln zł, tj. o 26,4%.

Wpłata z zysku NBP

Dochody budżetu państwa z wpłaty z zysku NBP wyniosły 3.957,3 mln zł. W ustawie budżetowej na 2010 r. nie zaplanowano dochodów z tego tytułu, przyjmując za podstawę plan finansowy NBP na rok 2009, zakładający zerowy wynik finansowy. NBP przewidywał zwiększenie rezerwy na ryzyko zmian kursu złotego do walut obcych z całości nadwyżki finansowej, wypracowanej przez Bank w 2009 r. Założono, że nadwyżka ta wyniesie 2.150,2 mln zł. W rzeczywistości ukształtowała się ona

[43] Pobór dywidendy przez Skarb Państwa zależał od sytuacji ekonomicznej spółek, w tym konieczności pokrycia strat z lat ubiegłych oraz przeznaczenia części zysku na kapitał zapasowy, finansowania planowanych inwestycji, a także w przypadku spółek z mniejszościowym udziałem SP od sposobu głosowania pozostałych udziałowców.

na poziomie 18.417,9 mln zł. Przyczyniła się do tego znaczna deprecjacja złotego, która zwiększyła przychody Banku z tytułu sprzedaży walut obcych. Zarząd Banku zdecydował o zwiększeniu rezerwy o 14.252,3 mln zł. Pozostała kwota 4,165,6 mln zł, zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, pomniejszona o 208,3 mln zł, tj. odpis na fundusz rezerwowy Banku, stanowiła wpłatę do budżetu państwa..

Zdaniem NIK, sposób wyliczenia rezerwy stosowany przez Zarząd NBP nie był w pełni przejrzysty. Uchwała Rady Polityki Pieniężnej Nr 9/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na ryzyko zmian kursu złotego do walut obcych nakazywała Zarządowi Banku uwzględnianie przy wyliczeniu rezerwy niezrealizowanych przychodów z tytułu różnic kursowych. Nie określała jednak sposobu, w jaki ma być to zrobione. W tej sytuacji Zarząd uznał, że nie jest zobowiązany do pomniejszenia rezerwy o ww. przychody, choć zdaniem NIK przemawiał za tym charakter tej pozycji. W 2010 r. Rada Polityki Pieniężnej, zgodne z postulatami NIK, dokonała doprecyzowania zasad oszacowania tworzenia i rozwiązywania rezerwy, ustalając m.in. obowiązek pomniejszenia rezerwy o niezrealizowane przychody. Na koniec 2010 r. po wyliczeniu rezerwy z uwzględnieniem tej regulacji, nastąpiło jej zmniejszenie o 3.791,1 mln zł.

Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe

Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2010 w wysokości 13.656,3 mln zł, tj. o 7,6% niższej od wykonania z roku 2009 r.[44] Zrealizowane dochody wyniosły 11.176,9 mln zł i były niższe od kwoty planowanej o 18,2%. Nie zostały zrealizowane dochody w kwocie 2.300 mln zł z tytułu sprzedaży przez Bank Gospodarstwa Krajowego pakietu akcji PKO BP.

Najwyższe kwoty dochodów w 2010 r. odnotowano w częściach: 85/02-32 – Województwa – 2.180,8 mln zł, 15 – Sądy powszechne – 2.099,6 mln zł, 79 – Obsługa długu krajowego – 1.838,2 mln zł, 33 – Rozwój wsi – 728,6 mln zł, 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa – 688,7 mln zł, 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej – 567,4 mln zł. Dochody w wymienionych wyżej częściach budżetowych stanowiły 72,5% ogółu dochodów budżetowych z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych.

Realizację dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych w pięciu wybranych działach klasyfikacji budżetowej, stanowiących 75,2% ogólnej ich kwoty prezentują dane zawarte w tabeli 18.

[44] Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe w 2009 r. prezentowane były jako dochody jednostek budżetowych, pozostałe dochody niepodatkowe oraz dochody zagraniczne.

Tabela 18. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3	4:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe, w tym dział:	14.777,3	13.656,3	11.176,9	81,8	75,6
755 Wymiar sprawiedliwości	2.155,4	2.111,6	2.165,9	102,6	100,5
700 Gospodarka mieszkaniowa	2.000,2	1.865,1	2.002,1	107,3	100,1
757 Obsługa długu publicznego	2.152,6	2.800,0	1.927,0	68,8	89,5
750 Administracja publiczna	2.279,0	1.478,8	1.458,1	98,6	64,0
600 Transport i łączność	712,8	680,8	853,9	125,4	119,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Należności z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych pozostałe do zapłaty na koniec 2010 r. wyniosły 8.833,1 mln zł, w tym zaległości netto 8.328,4 mln zł. W porównaniu do roku 2009 należności wzrosły o 16,9%, a zaległości netto o 17,5%. Zaległości stanowiły 28,3% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (29.449,5 mln zł). Największe zaległości wystąpiły w częściach 85/02-32 – Województwa (3.806,6 mln zł), 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego – 1.722,9 mln zł, 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (774,5 mln zł), 15 – Sądy powszechne (555,4 mln zł), 36 – Skarb Państwa (445,8 mln zł).

Dochody w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości zrealizowano w wysokości 2.165,9 mln zł, tj. o 2,6% (54,3 mln zł) wyższej od planu. W porównaniu z 2009 r. dochody były wyższe o 0,5%. Najwyższe dochody wykonano w części 15 – Sądy powszechne (2.099,6 mln zł) z wpływów z tytułu opłat sądowych – 1.634,3 mln zł oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności – 342,0 mln zł. Utrzymywał się wysoki poziom zaległości, który wyniósł 557,3 mln zł. W porównaniu z 2009 r. zaległości były wyższe o 27,1 mln zl (o 5,1%). Zaległości dotyczyły głównie dłużników, wobec których egzekucja jest znacznie utrudniona.

Dochody w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa wykonane zostały w kwocie 2.002,1 mln zł, tj. 7,3% powyżej planu. W porównaniu z 2009 r. zwiększyły się o 1,9 mln zł. Najwyższe dochody uzyskano w części 85/02-32 – Województwa (1.079,9 mln zł) z tytułu zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego 1.077,5 mln zł, tj. gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz w części 33 – Rozwój wsi (705,5 mln zł) z tytułu wpłaty od Agencji Nieruchomości Rolnych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zaległości w tym dziale na koniec 2010 r. wyniosły 550,4 mln zł, podobnie jak na koniec 2009 r. (551,1 mln zł). Dominującą pozycję stanowiły zaległości z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego wykazanych w części 85/02-32 – Województwa i wyniosły 547,6 mln zł. Wynikały one m.in. z nierzetelnego prowadzenia działań windykacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (woj. łódzkie, mazowieckie, lubelskie, wielkopolskie) lub ich niskiej skuteczności (woj. pomorskie).

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała 12 (jednostek) starostw powiatowych województwa łódzkiego w zakresie realizacji dochodów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa[45]. Badania dotyczyły lat 2008–2010, a ich celem była ocena poprawności zbywania, udostępniania oraz wyceny nieruchomości, terminowości naliczania należności za udostępnianie i sprzedaż oraz odprowadzania pobranych dochodów na rachunek budżetu państwa, podejmowania działań windykacyjnych, rzetelności sporządzania sprawozdań. Z ustaleń NIK wynika, że nie sprawowano właściwego nadzoru dla osiągnięcia celu, jakim było pozyskanie wpływów z tytułu gospodarowania nieruchomościami. Rezultaty finansowe kontroli wyniosły 1,8 mln zł. Nieprawidłowości polegały na: dopuszczeniu do przedawnienia należności SP z braku windykacji wierzytelności w siedmiu starostwach, niestosowaniu zabezpieczeń majątkowych w sytuacjach, w których było to możliwe, nieuzasadnionym umarzaniu należności, nieewidencjonowaniu przypisów odsetek od należności wymaganych oraz na niedokonywaniu bieżącej aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego. Brak takich działań pomniejszał należne wpływy budżetu państwa. Stwierdzono, że zaniżono należne powiatom udziały we wpływach z odsetek za nieterminowe regulowanie należności, nieterminowo odprowadzano dochody na rachunek budżetu państwa.

Dochody w dziale 750 – Administracja publiczna zostały zrealizowane w wysokości 1.458,1 mln zł i były niższe od prognozowanych o 20,7 mln zł (tj. o 1,4%). W porównaniu z 2009 r. wykonanie było niższe o 36,0%, tj. o 820,9 mln zł. Najwyższe dochody wykonano w części 85/02-32 – Województwa (728,0 mln zł), głównie z grzywien, mandatów i kar pieniężnych od ludności (602,8 mln zł), w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (227,9 mln zł), przede wszystkim z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności (116,6 mln zł) oraz w części 45 – Sprawy Zagraniczne i członkowstwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej głównie z tytułu opłat konsularnych (136,4 mln zł).

Zaległości na koniec 2010 r. w dziale 750 – Administracja publiczna wyniosły 896,3 mln zł. W porównaniu z 2009 r. wzrosły o 110,4 mln zł tj. o 14,0%. Dominującą pozycję stanowiły zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności wykazanych w części 85/02-32 – Województwa, które wyniosły 573,9 mln zł i w porównaniu z 2009 r. wzrosły o 29,6 mln zł (5,4%). Najwyższe kwoty zaległości w dziale 750 odnotowano w województwach: mazowieckim (115,6 mln zł), śląskim (65,8 mln zł), dolnośląskim (49,6 mln zł), pomorskim (45,5 mln zł), wielkopolskim (39,9 mln zł) oraz zachodniopomorskim (34,9 mln zł). Z powodu przedawnienia należności z tytułu nałożonych mandatów karnych kredytowanych najwyższe kwoty odpisano w ewidencji należności w województwie mazowieckim (24,9 mln zł), śląskim (11,9 mln zł), dolnośląskim (7,9 mln zł), pomorskim (7,6 mln zł) oraz wielkopolskim (5,1 mln zł).

Dochody w dziale 757 – Obsługa długu publicznego wyniosły 1.927,0 mln zł i były o 31,2% (o 873 mln zł) niższe od planu i o 10,5% niższe niż w 2009 r.

Dochody zaplanowane w części 79 – Obsługa długu krajowego zrealizowano w 70,7%. Wpływy w wysokości 1.838,2 mln zł były niższe od prognozowanych o 760,9 mln zł. Główną pozycją, która nie została wykonana były dochody z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych. Były one

[45] *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez powiaty dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*, Nr ewid. 45/2011/P10150/LLO.

niższe od planu o 775,2 mln zł, tj. o 30,5%. Ich niepełne wykonanie było efektem mniejszej niż zakładano sprzedaży obligacji kuponowych, przynoszących dochód w postaci narosłych odsetek wykupywanych przez inwestorów[46]. Do zmniejszenia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych przyczyniło się ograniczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa poniżej poziomu przewidywanego w ustawie budżetowej. Wykonanie wyniosło 65,5 mld zł. Minister Finansów zdecydował także o zmianie struktury finansowania poprzez częściowe zastąpienie finansowania krajowego niżej oprocentowanym finansowaniem zagranicznym, ale obciążonym dodatkowo ryzykiem kursowym. Pozostałe czynniki wpływające na obniżenie dochodów miały charakter rynkowy. W 2010 r. niższym niż zakładano popytem cieszyły się instrumenty średnioterminowe o stałym oprocentowaniu. Utrzymująca się nadal niechęć inwestorów do ryzyka powodowała, że większym zainteresowaniem cieszyły się obligacje zmiennoprocentowe. Charakteryzowały się one mniejszym ryzykiem stopy procentowej, ale także niższym oprocentowaniem, co przełożyło się na niższe dochody uzyskane przez Skarb Państwa, gdy inwestorzy, nabywając papiery wartościowe, wykupywali narosłe odsetki zaliczane do dochodów budżetu państwa.

Dochody w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego wyniosły 88,8 mln zł i były niższe od zaplanowanych o 112,1 mln zł, tj. o 56,8%. Do niepełnej realizacji dochodów przyczyniło się w szczególności uzyskanie mniejszych niż planowano o 86,3% wpływów z odsetek od środków Ministra Finansów na rachunkach walutowych. Wpływ na to miał niższy od prognozowanego stan środków na tych rachunkach[47], niższe ich oprocentowanie[48] oraz kształtowanie się średniorocznego kursu euro poniżej planu. Niższy stan środków był wynikiem innego od zakładanego rozkładu w czasie wpływów z emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz wypływów z innych tytułów niż obsługa długu zagranicznego (sprzedaż walut do NBP i przez BGK na rynku, zwrot środków na rachunki programowe środków europejskich oraz swapy walutowe). Zmniejszenie stanu środków na rachunkach, choć generuje mniejsze dochody jest per saldo korzystne, gdyż środki pozyskiwane są głównie w wyniku zaciągnięcia zadłużenia, którego koszt obsługi przewyższa dochody z tytułu lokat.

Zaległości na koniec 2010 r. wyniosły 2.450,3 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. zmniejszyły się o 74,6 mln zł, tj. o 3,0%. Najwyższe zaległości wykazano w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych, które wyniosły 1.546,7 mln zł i wynikały z niespłaconych odsetek od udzielonych (w większości przypadków w latach 80. i 90.) pożyczek i kredytów zagranicznych rządom Kuby, Iraku, Sudanu, Uzbekistanu i Mozambiku.

W części 79 – Obsługa długu krajowego na koniec 2010 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 729,4 mln zł. W kwocie tej główną pozycję stanowiły należności z tytułu poręczeń i gwarancji, które wyniosły 725,7 mln zł. Spłata należności nie nastąpiła w związku z trudną sytuacją dłużników i brakiem możliwości wyegzekwowania zaległych środków. Większość dłużników to podmioty w stanie upadłości bądź takie, które nie posiadają majątku, z którego możliwa byłaby skuteczna egzekucja.

[46] Na 2010 r. zaplanowano emisję tych papierów wartościowych w wysokości 90 mld zł, faktyczna sprzedaż wyniosła natomiast 74,3 mld zł, tj. 82,6% planu.
[47] Faktyczny średni stan środków ukształtował się na poziomie 1,8 mld euro wobec zakładanego 2,9 mld euro.
[48] Średnioroczne krótkoterminowe stopy LIBOR dla euro i USD były niższe od planowanych o 0,9 i 0,8 punktu procentowego.

6. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa wyniosły 294.893,9 mln zł i były o 2,1% niższe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2010 (301.220,8 mln zł).

Oprócz wspomnianych wyżej wydatków, w 2010 r. finansowano także zadania z wyodrębnionego po raz pierwszy w ustawie budżetowej, budżetu środków europejskich w kwocie 48.124,7 mln zł. Z uwzględnieniem środków europejskich wydatki budżetowe wyniosły 343.018,6 mln zł i w porównaniu do 2009 r. (298.028,5 mln zł) wzrosły o 44.990,1 mln zł, tj. o 15,1%. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia środków na współfinansowanie i finansowanie programów oraz projektów ze środków Unii Europejskiej.

W 2010 r. dokonano zmian w budżecie państwa na łączną kwotę 19.626,2 mln zł. Plany finansowe dysponentów 135 części budżetu państwa, w tym 16 województw, 47 samorządowych kolegiów odwoławczych i 11 sądów apelacyjnych zostały zwiększone z rezerw celowych i rezerwy ogólnej. W budżecie środków europejskich dokonano zmian wydatków na łączną kwotę 23.792,1 mln zł. Zwiększono wydatki w 34 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach, w jednym budżecie samorządowego kolegium odwoławczego i w 10 sądach apelacyjnych.

Na koniec 2010 r. w administracji rządowej funkcjonowało 3.322 państwowe jednostki budżetowe. W porównaniu do roku ubiegłego ich liczba zmniejszyła się o 15. Największe zmiany wystąpiły w częściach 85/02-32 – Województwa, 46 – Zdrowie, 37 – Sprawiedliwość i 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

W związku z przeniesieniem od 1 stycznia 2010 r. finansowania wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych do budżetów wojewodów[49], liczba jednostek budżetowych w częściach 85/02-32 zwiększyła się o 325, a zmniejszyła się w części 46 – Zdrowie.

Podobnie w Ministerstwie Sprawiedliwości, w wyniku rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, stosownie do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw[50], przeniesiono 55 państwowych jednostek budżetowych do utworzonej z dniem 31 marca 2010 r.[51] części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury[52].

Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych[53], z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu uległa likwidacja państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. W 2010 r. funkcjonowało 60 zakładów budżetowych i 335 gospodarstw pomocniczych, których likwidacja bądź przekształcenie nastąpiło do dnia 31 grudnia 2010 r. Różnica w liczbie zlikwidowanych bądź przekształconych w 2010 r. zakładów oraz gospodarstw pomocniczych w stosunku do stanu na 2009 r. wynikała

[49] Art. 5 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753).

[50] Dz.U. Nr 178, poz. 1375 ze zm.

[51] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.).

[52] W części 88 funkcjonowało 57 jednostek budżetowych z tego 11 dysponentów II stopnia - prokuratury apelacyjne oraz 46 dysponentów III stopnia prokuratury okręgowe oraz Prokuratura Generalna.

[53] Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

z likwidacji 33 gospodarstw pomocniczych z dniem 30 i 31 grudnia 2009 r. oraz z przekształcenia jednego zakładu budżetowego w jednostkę budżetową z dniem 1 stycznia 2010 r. W roku 2010 do Krajowego Rejestru Sądowego wpisano 13 instytucji gospodarki budżetowej.

W 2010 r. Ministerstwo Finansów przekazało dysponentom części budżetowych 296.759,4 mln zł. Z kwoty tej, po zakończeniu roku budżetowego dysponenci zwrócili na centralny bieżący rachunek budżetu państwa niewykorzystane środki w łącznej wysokości 1.865,5 mln zł. Po uwzględnieniu dokonanych zwrotów saldo końcowe rachunku wyniosło 294.893,9 mln zł i było zgodne z kwotą zrealizowanych w 2010 r. wydatków.

Dane dotyczące wykonania budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych przedstawiono w tabeli 19.

Tabela 19. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2009–2010

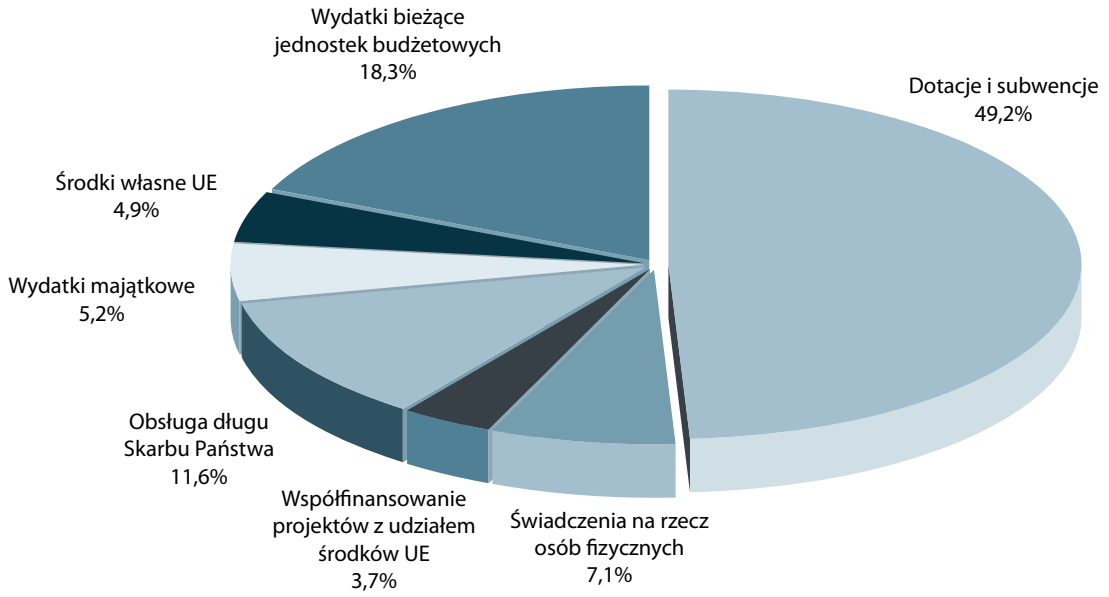
Wyszczególnienie	2009	2010			5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Dotacje i subwencje	133.949,8	143.721,8	146.301,8	145.244,7	101,1	99,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	20.114,4	20.665,0	20.976,3	20.891,8	101,1	99,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	51.232,6	55.922,6	54.489,4	53.906,9	96,4	98,9
Wydatki majątkowe	14.654,1	16.080,0	16 325,1	15.438,7	96,0	94,6
Obsługa długu Skarbu Państwa	32.227,8	34.868,5	34.868,5	34.143,0	97,9	97,9
Środki własne Unii Europejskiej	13.417,9	14.095,1	14.345,5	14.345,4	101,8	100,0
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*	32.431,9	15.867,8	13.914,2	10.923,4	68,8	78,5
OGÓŁEM	298.028,5	301.220,8	301.220,7	294.893,9	97,9	97,9

* W 2010 r. grupa ta obejmuje wydatki budżetu państwa na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów pomocy technicznej, projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz wydatki na projekty z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie ujętych w budżecie środków europejskich.
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do założeń przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2010 zmiany wydatków wynikały głównie z rozdysponowania rezerw celowych i ogólnej. Wzrosły wydatki w grupie Środki własne UE – o 1,8% Dotacje i subwencje oraz Świadczenia na rzecz osób fizycznych – o 1,1%, a zmniejszyły w pozostałych grupach Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE o 31,2%, Wydatki majątkowe o 4,0%, Wydatki bieżące jednostek budżetowych o 3,6% oraz Obsługa długu Skarbu Państwa o 2,1%.

Strukturę wydatków budżetu państwa w 2010 r. prezentuje wykres 16.

16. *Struktura wydatków w 2010 r.*



Źródło: opracowanie własne NIK.

Głównymi przyczynami zmian w strukturze wydatków było zwiększenie dotacji z budżetu dla państwowych funduszy celowych o 6.846,8 mln zł, subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego o 1.875,7 mln zł oraz dotacji celowej na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami o 1.550,0 mln zł. Wzrost polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej spowodowany był wprowadzeniem w trakcie roku budżetowego przez Radę i Parlament Europejski zmian do budżetu ogólnego UE.

Już w roku ubiegłym NIK wskazywała, że plan wydatków budżetu państwa jest bardziej przejrzysty i umożliwia odczytanie wysokości całkowitych wydatków ze względu na ich charakter ekonomiczny po przyporządkowaniu wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* do pozostałych grup ekonomicznych. Dotyczy to przede wszystkim wydatków na dotacje i subwencje, które z uwzględnieniem wydatków wskazanych w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* stanowiły 52,0%, a ich udział w wydatkach budżetu państwa zwiększył się o 2,7 punktu procentowego. Z uwzględnieniem tych wydatków wydatki majątkowe stanowiły 5,8% kwoty wydatków budżetu państwa, a ich udział wzrósł o 0,6 punktu procentowego.

Dane dotyczące wykonania wydatków budżetu państwa z uwzględnieniem wydatków w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* przedstawiono w tabeli 20.

Tabela 20. Wydatki budżetu państwa w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010			5:3	5:4	2009	2010
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			Struktura	
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dotacje i subwencje	154.132,7	148.144,1	154.795,0	153.428,6	103,6	99,1	51,7	52,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	20.114,7	20.666,5	20.978,8	20.893,0	101,1	99,6	6,7	7,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	52.187,3	66.062,9	57.787,2	54.851,0	83,0	94,9	17,5	18,6
Wydatki majątkowe	25.948,2	17.383,6	18.445,9	17.232,9	99,1	93,4	8,7	5,8
Obsługa długu Skarbu Państwa	32.227,8	34.868,5	34.868,5	34.143,0	97,9	97,9	10,8	11,6
Środki własne Unii Europejskiej	13.417,9	14.095,1	14.345,5	14.345,4	101,8	100,0	4,5	4,9
OGÓŁEM	298.028,5	301.220,8	301.220,8	294.893,9	97,9	97,9	100,0	100,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W strukturze zrealizowanych w 2010 r. wydatków budżetu środków europejskich (48.124,7 mln zł) największy udział stanowiły wydatki na dotacje i subwencje – 52,1% i wyniosły 25.096,2 mln zł, a wydatki majątkowe – 46,7%, które zostały zrealizowane w wysokości 22.472,7 mln zł. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 0,3 mln zł.

Dane dotyczące wykonania wydatków budżetu państwa z uwzględnieniem środków europejskich według podstawowych grup ekonomicznych przedstawiono w tabeli 21.

Tabela 21. Wydatki budżetu państwa w latach 2009–2010 z uwzględnieniem budżetu środków europejskich

Wyszczególnienie	2009	2010		4:2	4:3	2009	2010
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie			Struktura	
	mln zł			%			
1	2	3	4	5	6	7	8
Dotacje i subwencje	154.132,7	183.806,4	178.524,8	115,8	97,1	51,7	52,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	20.114,7	20.979,1	20.893,3	103,9	99,6	6,8	6,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	52.187,3	58.459,8	55.406,5	106,2	94,8	17,5	16,2
Wydatki majątkowe	25.948,2	41.294,2	39.705,5	153,0	96,2	8,7	11,6
Obsługa długu Skarbu Państwa	32.227,8	34.868,5	34.143,0	105,9	97,9	10,8	10,0
Środki własne Unii Europejskiej	13.417,9	14.345,4	14.345,4	106,9	100,0	4,5	4,2
OGÓŁEM	298.028.5	353.753,4	343.018,6	115,1	97,0	100,0	100,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa, z uwzględnieniem wydatków z budżetu środków europejskich były wyższe o 15,1% niż w 2009 r. Największy wzrost wydatków w porównaniu do 2009 r. wystąpił w grupie Wydatki majątkowe o 53,0% oraz w grupie Dotacje i subwencje o 15,8%. Wydatki bieżące wzrosły o 6,2%, a wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – o 3,9%. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i wydatki w grupie Środki własne Unii Europejskiej przeznaczone na wpłatę polskiej składki do budżetu UE nie były finansowane z budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa według działów w latach 2009–2010 przedstawiono w tabeli 22.

Tabela 22. Wydatki budżetu państwa z uwzględnieniem budżetu środków europejskich według działów w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010			2009	2010	5:2
		Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Łącznie obydwa budżety	Struktura		
					kol. 3	kol. 5	
		mln zł			%		
1	2	3	4	5	6	7	8
010 Rolnictwo i łowiectwo	15.985,7	10.279,2	13.796,1	24.075,3	5,4	7,0	150,6
020 Leśnictwo	12,4	8,2	23,1	31,3	0,0	0,0	252,4
050 Rybołówstwo i rybactwo	208,0	152,4	310,8	463,2	0,1	0,1	222,7
100 Górnictwo i kopalnictwo	449,2	875,0	0,0	875,0	0,2	0,3	194,8
150 Przetwórstwo przemysłowe	2.463,0	825,8	3.669,3	4.495,1	0,8	1,3	182,5
400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,3	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	200,0
500 Handel	2.531,4	1.072,2	520,9	1593,1	0,8	0,5	62,9
550 Hotele i restauracje	21,7	20,9	0,0	20,9	0,0	0,0	96,3
600 Transport i łączność	13.212,0	9.081,9	5.360.1	14.442,0	4,4	4,2	109,3
630 Turystyka	41,4	43,0	0,0	43,0	0,0	0,0	103,9
700 Gospodarka mieszkaniowa	1.293,0	1.442,7	0,0	1.442,7	0,4	0,4	111,6
710 Działalność usługowa	743,6	880,5	47,9	928,4	0,2	0,3	124,9
720 Informatyka	236,0	196,7	28,7	225,4	0,1	0,1	95,5
730 Nauka	4.381,0	4.200,3	1.470,7	5.671,0	1,5	1,7	129,4
750 Administracja publiczna	10.743,7	11.544,6	616,0	12.160,6	3,6	3,5	113,2
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1.920,0	2.111,6	0,0	2.111,6	0,6	0,6	109,6
752 Obrona narodowa	16.800,9	18.549,1	0,0	18.549,1	5,6	5,4	110,4
753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	64.013,9	71.786,8	0,0	71.786,8	21,5	20,9	112,1
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13.527,2	12.921,6	174,1	13.095,7	4,5	3,8	96,8
755 Wymiar sprawiedliwości	9.338,3	9.701,6	73,0	9.774,6	3,1	2,8	104,7
756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	322,6	281,0	0,0	281,0	0,1	0,1	87,1

Wyszczególnienie	2009	2010			2009	2010	5:2
		Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Łącznie obydwa budżety	Struktura		
					kol. 3	kol. 5	
		mln zł			%		
1	2	3	4	5	6	7	8
757 Obsługa długu publicznego	32.227,8	34.143,0	0,0	34.143,0	10,8	10,0	105,9
758 Różne rozliczenia	67.252,9	63.169,4	16.779,1	79.948,5	22,6	23,3	118,9
801 Oświata i wychowanie	1.679,7	1.621,4	373,2	1.994,6	0,6	0,6	118,7
803 Szkolnictwo wyższe	11.655,5	11.722,4	732,8	12.455,2	3,9	3,6	106,9
851 Ochrona zdrowia	6.771,8	6.864,3	468,5	7.332,8	2,3	2,1	108,3
852 Pomoc społeczna	12.500,0	14.157,4	2,6	14.160,0	4,2	4,1	113,3
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3.487,3	2.936,2	1.623,7	4.559,9	1,2	1,3	130,8
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	729,1	522,5	0,4	522,0	0,2	0,2	71,7
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	786,0	459,6	1.751,8	2.211,4	0,3	0,6	281,3
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1.592,8	1.448,1	296,7	1.744,8	0,5	0,5	109,5
925 Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	97,8	98,4	5,4	103,8	0,0	0,0	106,1
926 Kultura fizyczna i sport	996,5	1.774,4	0,0	1.774,4	0,3	0,5	178,1
Ogółem	298.028,5	294.893,9	48.124,7	343.018,6	100,0	100,0	115,1

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

Biorąc pod uwagę działy, w których wydatki miały znaczący udział w wydatkach ogółem, wzrost wydatków w 2010 r. wystąpił zarówno w działach, które realizowały wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, jak i w działach, które realizowały wydatki tylko z budżetu państwa. Wyjątkiem jest dział Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w którym wydatki były o 3,2% niższe niż w 2009 r. Najwyższy wzrost wydatków w działach realizujących wydatki tylko z budżetu państwa odnotowano w działach Kultura fizyczna i sport (o 78,1%), Pomoc społeczna (o 13,3%), Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (o 12,1%), Gospodarka mieszkaniowa (o 11,6%), Obrona narodowa (o 10,4%). Najwyższy wzrost wydatków w działach realizujących wydatki z obu budżetów wystąpił w działach Przetwórstwo przemysłowe (o 82,5%), Rolnictwo i łowiectwo (o 50,6%), Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (o 30,8%), Nauka (o 29,4%), Różne rozliczenia (o 18,9%).

Wzrost łącznych wydatków budżetu państwa w 2010 r. o 44.990,1 mln zł, w porównaniu do 2009 r., wynikał w 40,8% z wyższych wydatków budżetu państwa (bez wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich), a w 59,2% z wyższych wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Środki z UE, które otrzymuje Polska w znacznym stopniu przyczyniają się do wzrostu łącznych wydatków budżetu państwa.

Rezerwy celowe i rezerwa ogólna

W ustawie budżetowej na rok 2010 zaplanowano rezerwy celowe w budżecie państwa w wysokości 18.347,1 mln zł oraz w budżecie środków europejskich w kwocie 27.382,2 mln zł. Stanowiły one odpowiednio 6,1% wydatków budżetu państwa i 56,9% wydatków budżetu środków europejskich.

Rezerwy celowe zaplanowane na 2010 r. w budżecie państwa, zostały w trakcie roku zwiększone o 383,1 mln zł do 18.730,2 mln zł, tj. o 2,1%. Z kwoty tej rozdysponowano 89,5%, tj. 16.759,0 mln zł. Nierozdysponowana kwota w 16 tytułach wynosiła 1.971,2 mln zł. W toku wykonywania ustawy budżetowej dokonano zmiany przeznaczenia planowanych tytułów rezerw na kwotę 2.411,3 mln zł i zmniejszenia niektórych pozycji rezerw w celu utworzenia nowych na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa na kwotę 1.166,1 mln zł.

W niektórych przypadkach przyjęte przez Ministra Finansów do projektu ustawy budżetowej, a zgłoszone przez dysponentów planowane kwoty wydatków znacznie przewyższały ich potrzeby. Przykładem jest pięć tytułów rezerw, w których zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie budżetowej na rok 2010, rozdysponowano od 33,7% do 67,5% wydatków. Najniższe wykorzystanie wystąpiło w przypadku rezerw na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – 33,7%, współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich – 55,8%, realizację programów wsparcia finansowego inwestycji – 64%, program poakcesyjnego wsparcia obszarów wiejskich – 64,5% oraz na infrastrukturę drogową i portową – 67,5%. Pomimo zmiany przeznaczenia, w pozycjach tych dysponenci nie wykorzystali zaplanowanych środków. W ocenie NIK wskazuje to na potrzebę przeprowadzania bardziej wnikliwych analiz i uzgodnień z dysponentami ich potrzeb na etapie planowania wydatków.

We wszystkich przypadkach niewykorzystanych środków z rezerw były one zwracane do budżetu państwa.

W części 17 – Administracja publiczna z uruchomionych środków z rezerw celowych wykorzystano 1,4 mln zł, tj. 81,1%. Głównym powodem niższej realizacji wydatków było niewykorzystanie przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii pełnej kwoty na wykonanie podłączenia czterech jednostek administracji do systemu Integrującej Platformy Elektronicznej ze względu na przesunięcie realizacji części tego zadania na 2011 r.

W części 85/18 – Województwo podkarpackie plan wydatków został zwiększony z rezerw celowych o 6,7 mln zł w związku z trzema wnioskami Wojewody na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego. Z kwoty tej nie wykorzystano 1,8 mln zł, tj. ponad 26%. W trzecim wniosku Wojewoda nie poinformował, że nie zostały wykorzystane środki przekazane w poprzednich transach. W ocenie NIK, występowanie o trzecią transzę było niecelowe.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na zwiększający się udział środków z rezerw celowych w realizacji wydatków części 46 – Zdrowie. Planowane w tej części wydatki zostały zwiększone z rezerw celowych o kwotę 655,2 mln zł, co stanowiło 18,8% planu.

W budżecie środków europejskich utworzono dwa tytuły rezerw celowych na łączną kwotę 27.382,2 mln zł. Na realizację projektów w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013, Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeż-

nych obszarów rybackich 2007-2013", Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i Wspólnej Polityki Rolnej (pozycja 98) zaplanowano wydatki w kwocie 27.380,7 mln zł, a na finansowanie wydatków na wynagrodzenia osób realizujących projekty konkursowe państwowych jednostek budżetowych (pozycja 99) – 1,5 mln zł.

Z zaplanowanej kwoty rozdysponowano 23.644,9 mln zł, tj. 86,4%, z tego na finansowanie programów z budżetu środków europejskich – 23.644,1 mln zł (86,3%) oraz na finansowanie wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizacje tych programów 0,8 mln zł (50,5%). W ramach budżetu środków europejskich w części 83 pozostało 3.737,3 mln zł nierozdysponowanych środków. Niepełne rozdysponowanie rezerw wynikało z przesunięcia realizacji projektów na kolejny rok budżetowy, powstałych oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, opóźnień w realizacji projektów finansowanych z budżetu UE, w tym wynikających z wystąpienia powodzi.

W najwyższych kwotach wydatki zostały przeniesione do części: 34 – Rozwój regionalny – 10.503,6 mln zł, 39 – Transport – 4.959,8 mln zł, 33 – Rozwój wsi – 1.664,9 mln zł, 41 – Środowisko – 1.338,5 mln zł, 31 – Praca –1.240,6 mln zł, 20 – Gospodarka – 1.033,8 mln zł.

Na programy realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej rozdysponowano 1.725,7 mln zł, tj. 62,6% planu, z tego:

- 1.664,9 mln zł przeniesiono do dysponenta części 33 na realizację zadań wykonywanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- 58,0 mln zł zwiększyło plan wydatków wojewodów (część 85/02-32) na wyprzedzające finansowanie scalania gruntów oraz melioracji wodnych w ramach działania PROW 2007–2013 „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa",
- 2,8 mln zł przeznaczono na sfinansowanie w części 62 – Rybołówstwo nieplanowanych kosztów związanych z dostosowaniem rozwiązań informatycznych do wymogów Komisji Europejskiej, a dotyczących wspólnotowego systemu kontroli.

Z pozycji rezerw na finansowanie wydatków na wynagrodzenia osób realizujących projekty konkursowe państwowych jednostek budżetowych rozdysponowano 0,8 mln (50,7%), z tego 0,5 mln zł przekazano do części 41 – Środowisko, a 0,1 mln zł do części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Rezerwa ogólna ustalona w ustawie budżetowej na rok 2010 w kwocie 95,0 mln zł, stanowiła 0,03% planowanych wydatków budżetu państwa. Wysokość rezerwy nie przekroczyła określonego w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 0,2% limitu tych wydatków. W trakcie roku budżetowego podzielono wydatki z tej rezerwy w wysokości 88,6 mln zł, tj. 93,3% planowanej kwoty. W najwyższych kwotach przekazano je na:

- koszty związane z tragiczną katastrofą lotniczą pod Smoleńskiem wraz ze sfinansowaniem pomocy rodzinom ofiar katastrofy – 21,1 mln zł (23,8% podzielonej kwoty),
- finansowanie obsługi prawnej postępowań arbitrażowych – 17,5 mln zł (19,7%).

Z dniem 8 sierpnia 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[54]. W rozporządzeniu tym Minister Finansów wprowadził, po spełnieniu określonych

[54] Dz.U. Nr 96, poz. 623.

warunków przez dostawców usług telekomunikacyjnych, zwolnienie z podatku VAT od połączeń zrealizowanych w ramach akcji charytatywnych z wykorzystaniem numerów SMS. Z rezerwy ogólnej Minister Finansów przeznaczył środki odpowiadające wartości podatku od towarów i usług od połączeń wykonanych[55] do czasu wejścia w życie ww. rozporządzenia, na cele związane z usuwaniem skutków powodzi w kwocie 1,6 mln zł. Spośród czterech województw wnioskujących do Ministra Finansów o przyznanie środków dla poszkodowanych w powodzi, tylko w województwie lubelskim nie wydatkowano 153,0 tys. zł przeznaczonych na zakup węgla do ogrzania domów dla osób i rodzin poszkodowanych przez powódź w gminie Wilków z powodu niepodjęcia działań, zapewniających dokonanie wydatku.

Podobnie jak w latach poprzednich, z rezerwy ogólnej przeniesione zostały, na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, wydatki na finansowanie zadań, które dysponenci realizują corocznie. Budżet Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego został zwiększony piąty rok z rzędu z rezerwy ogólnej na dofinansowanie organizowanego corocznie Festiwalu Kultury Żydowskiej w Krakowie, a trzeci rok z rzędu na dofinansowanie Zjazdu Kaszubów. Podobnie do budżetu Ministra Edukacji Narodowej, po raz kolejny przeniesiono wydatki na realizację programu pomocy uczniom wybitnie zdolnym.

Stałe finansowanie takich zadań z rezerwy ogólnej ogranicza możliwości przekazywania jej na wydatki nieprzewidziane i niekorzystnie wpływa na rzetelność planowania przez poszczególnych ministrów i wojewodów. Najwyższa Izba Kontroli uważa jednak, że wydatki na zadania, które są realizowane co roku, powinny być planowane już na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej we właściwych częściach.

Intensywne opady deszczu w maju i czerwcu 2010 r. spowodowały katastrofalne w skutkach powodzie, które dotknęły znaczną część Polski. Z uwagi na poważne szkody, jakie wyrządziła powódź, wprowadzono szczególne rozwiązania prawne, mające na celu zagwarantowanie poszkodowanym niezbędnej pomocy oraz uproszczenie procedur związanych z usuwaniem skutków klęsk. W tym celu uchwalona została ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.[56] Procedura przyznawania środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych określona została w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu uruchamiania środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych.

Na sfinansowanie skutków klęsk żywiołowych, w tym powodzi przeznaczono środki w kwocie 3.072,9 mln zł, z czego przekazano do wykorzystania 3.046,2 mln zł, a wykorzystano 2.911,7 mln zł, tj. 95,6%.

Głównym źródłem finansowania akcji przeciwpowodziowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych, w tym również pomocy osobom poszkodowanym były środki z rezerw celowych w kwocie 2.748,6 mln zł i z rezerwy ogólnej – 7,3 mln zł.

[55] VAT z SMS charytatywnych wysyłanych podczas zbiórki publicznej na rzecz powodzian, przekazanych przez darczyńców Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi, Polskiej Akcji Humanitarnej i Caritas Polska.

[56] Dz.U. Nr 123, poz. 835 ze zm.

W 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę prawidłowości udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi[57]. W objętych kontrolą ośmiu województwach na wypłatę zasiłków celowych na pomoc dla ponad 37 tysięcy osób lub rodzin, które poniosły starty w gospodarstwach domowych i znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji wypłacono w 2010 r. z rezerw budżetu państwa na usuwanie skutków powodzi ponad 111,0 mln zł, a na naprawę zniszczeń spowodowanych przez żywioł w ponad 14,4 tys. budynkach i lokalach mieszkalnych pond 382,7 mln zł[58]. Zasiłki wypłacane bezpośrednio poszkodowanym nie we wszystkich przypadkach zapewniały pokrycie w pełni szkód w mieniu mieszkańców. W ocenie NIK umożliwiły jednak przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej bezpośrednio po powodzi. W zdecydowanej większości przypadków przyczyniły się do usunięcia bądź rozpoczęcia usuwania skutków powodzi w budynkach mieszkalnych jeszcze w 2010 r. Nieudzielenie pomocy poszkodowanym ze środków budżetu państwa w większości objętych kontrolą gmin dotyczyło co najwyżej pojedynczych przypadków. W jednej z gmin z przyczyn niezależnych od administracji rządowej, wypłatę na remont i odbudowę zniszczonych lub uszkodzonych budynków wymagających wyceny kosztorysowej, ograniczono do pięciu na 240 powodzian wnioskujących o taką pomoc. NIK zwróciła uwagę na niejednolite zasady określania wysokości zasiłków, nieuzasadnione wymogi warunkujące otrzymanie pomocy oraz rozliczanie nakładów na usuwanie skutków powodzi w budynkach lub lokalach mieszkalnych.

NIK przeprowadziła także kontrolę realizacji zadań przez Państwową Inspekcją Sanitarną na terenach dotkniętych powodzią w 2010 r.[59] w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego przed zagrożeniami sanitarno-epidemicznymi. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej na ogół prawidłowo realizowały ustawowe zadania związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom epidemicznym na terenach dotkniętych powodzią. Sprawnie zostały uruchomione oraz przekazane powiatowym i wojewódzkim inspekcjom sanitarnym z rezerw państwowych i resortowych artykuły dezynfekujące, środki ochrony indywidualnej, a także szczepionek.

W ramach kontroli *Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.*[60] Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykorzystanie dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie remontów i odbudowy uszkodzonej lub zniszczonej na skutek powodzi infrastruktury budowlanej. Dotacje celowe w łącznej kwocie 92,2 mln zł zostały przekazane 33 spośród 76 jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą. Zostały one wykorzystane przede wszystkim na remonty i odbudowę dróg gminnych i powiatowych, mostów oraz remonty obiektów komunalnych. Zrealizowano łącznie 109 zadań, na które wykorzystano z dotacji 79,6 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie tych zadań. W zdecydowanej większości przypadków zostały one zrealizowane w pełnych zakresach i w terminach ustalonych w umowach zawartych z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dotacje, poza nielicznymi wyjątkami, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczone, a niewykorzystane środki zwrócone do budżetu państwa. Przyczynami niewykorzystania dotacji były przede wszystkim:

– trudności w precyzyjnym określeniu wielkości niezbędnych środków, a w konsekwencji ich przeszacowanie (np. w Sandomierzu),

[57] Kontrola P/11/176 „Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r."

[58] Według sprawozdań „Pomoc przyznana osobom i rodzinom poszkodowanym w wyniku powodzi, obsunięcia się ziemi lub huragan w 2010 r." sporządzonych na 31 grudnia 2010 r. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

[59] *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań przez Państwową Inspekcję sanitarną na terenach dotkniętych powodzią w 2010 r.*, Nr ewidencyjny 118/2011/D/10/505/KPZ, Warszawa, 2011 r.

[60] *Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.*, Nr ewidencyjny 74/2011/P/10/007/KAP, Warszawa, 2011 r.

– trudne warunki atmosferyczne, w związku z czym wykonanie zadań w pełnym zakresie w terminach określonych w zawartych umowach okazało ssię niemożliwe (np. miasto Tarnobrzeg, gminy: Zapolice, Bogatynia, Solec nad Wisłą),
– oszczędności powstałe w wyniku postępowań o zamówienie publiczne (np. w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi).

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych według stanu na 31 grudnia 2010 r. wyniosły 3.349,1 mln zł i były o 0,1% niższe niż na koniec 2009 r. (3.352,5 mln zł). Były to głównie zobowiązania wykazywane corocznie, dla których nie upłynął termin płatności. W 2010 r. najwyższe kwoty zobowiązań ogółem powstały z tytułu:

– dodatkowego wynagrodzenia rocznego – 1.149,3 mln zł,
– dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy – 767,4 mln zł,
– podatku od nieruchomości – 239,7 mln zł,
– składek na ubezpieczenia społeczne – 182,2 mln zł,
– świadczeń społecznych – 178,6 mln zł,
– odsetek od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości – 147,3 mln zł.

W kwocie zobowiązań ogółem, zobowiązania wymagalne wyniosły tylko 19,6 mln zł i były o 349,0 mln zł, tj. o 94,7% niższe niż na koniec 2009 r. (368,6 mln zł). Tak znaczne zmniejszenie stanu zobowiązań wynikało głównie ze zmniejszenia z 449,2 mln zł w 2009 r. do 4,2 mln zł, tj. o 99,1% zobowiązań wymagalnych w części 21 – Gospodarka morska. Zobowiązania te powstały w latach ubiegłych w urzędach morskich w Szczecinie i Gdyni z tytułu niezapłaconych podatków od nieruchomości (tj. gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi) za lata 2004–2006. W tej sytuacji celowe były działania tych urzędów polegające na zawarciu ugód z władzami samorządowymi, na mocy których zmniejszono zobowiązania wymagalne i związane z tym koszty. Było to zgodne z wnioskiem NIK o pilne rozwiązanie narastającego od lat problemu zobowiązań wymagalnych powstałych w wyżej wymienionych urzędach morskich.

Ponad 90% zobowiązań wymagalnych, powstałych w 2010 r. dotyczyło głównie części 85/02-32 – Województwa 12,2 mln zł (85,2%), 68 – Państwowa Agencja Atomistyki – 0,7 mln zł (15,6%) i 42 – Sprawy wewnętrzne – 0,6 mln zł (14,9%).

Najwyższy udział wśród zobowiązań wymagalnych w częściach 85/02-32 – Województwa, tj. 62,2% stanowiły zobowiązania powstałe w 2010 r. w województwie mazowieckim (cz. 85/14) w związku z wyrokami sądów powszechnych zasądzającymi odszkodowania od Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego z tytułu przejętych dekretem z 1945 r. nieruchomości warszawskich (11,2 mln zł) oraz przejęciem przez Mazowieckie Kuratorium Oświaty zobowiązań zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego (0,9 mln zł).

W części 42 – Sprawy wewnętrzne zobowiązania wymagalne dotyczyły nieuregulowanych w terminie pozapłacowych świadczeń pieniężnych na rzecz funkcjonariuszy, które w stosunku do wykazanych w 2009 r. zmniejszyły się o 76,9%.

W części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki (PAA) zobowiązania wymagalne na koniec 2010 r. powstały w związku z nieopłaceniem części (5,8%) składki członkowskiej RP do Zjednoczonego Instytutu Badań Jądrowych w Dubnej. Spowodowane to było wykorzystaniem środków przewidzianych na ten cel na pokrycie w trakcie roku zwiększonych kosztów składki do Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych w Genewie (CERN). Składka ta była wyższa o blisko 6,4 mln franków szwajcarskich (CHF) w porównaniu do planowanej w budżecie PAA[61]. NIK zwraca uwagę, że PAA uzyskała w grudniu 2009 r. informację o faktycznej wysokości składki do CERN. Prezes PAA poinformował Ministra Finansów o wyczerpaniu środków zaplanowanych w budżecie (83,1 mln zł) na opłacenie składek członkowskich do wyżej wymienionych organizacji międzynarodowych w sierpniu 2010 r., a zasygnalizowanie tego problemu było możliwe jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego.

6.1. Dotacje i subwencje

Wydatki na dotacje i subwencje[62] wyniosły 153.428,6 mln zł, w tym 8.184,0 mln zł w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*, tj. 99,1% planu po zmianach i stanowiły 52,0% ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa.

Wykonanie wydatków budżetu państwa na subwencje i dotacje przedstawiono w tabeli nr 23.

Tabela 23. Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Dotacje rozwojowe[1)]	15.335,1	-	-	
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	45.042,5	46.910,0	46.910,0	100,0
Dotacje dla jednostek kultury	21,1	26,2	25,9	98,9
Dotacje dla funduszy celowych	46.950,2	54.197,0	53.797,0	99,3
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	18.132,6	21.226,3	20.863,1	98,3
Dotacje przedmiotowe	516,6	522,1	502,7	96,3
Dotacje podmiotowe	16.942,0	17.585,5	17.573,4	99,9
Dotacje dla instytucji gospodarki budżetowej na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe	-	0,2	0,2	100,0
Dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	1.860,8	1.312,4	1.232,4	93,9
Pozostałe rozliczenia z bankami	909,1	856,6	856,6	100,0
Dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	6.993,3	2.748,3	2.582,0	93,9
Dotacje na finansowanie i dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich	92,0	77,6	77,3	99,6

61 Składka należna wyniosła 29.593,8 tys. CHF, a przyjęta do projektu budżetu na 2010 r. 23.218,8 tys. CHF.

62 Wydatki w tej grupie nie obejmują kwoty 25.096,2 mln zł zrealizowanych wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

Dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	978,2	593,9	570,5	96,1
Rekompensaty utraconych dochodów w podatkach oraz opłatach lokalnych	8,2	8,1	8,1	100,0
Pomoc zagraniczna	41,0	45,0	37,7	83,8
Zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty przez ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego	185,0	181,0	172,9	95,5
Subwencje dla partii politycznych	112,5	114,2	114,2	100,0
Dotacje celowe dla jednostek realizujących projekty z UE	12,3	-	-	-
Dotacje dla gmin uzdrowiskowych	-	32,9	32,9	100,0
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich	-	8.357,6	8.071,8	96,6
Razem	154.132,5	154.795,0	153.428,6	99,1

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.
1) W związku z wyodrębnieniem w 2010 r. budżetu środków europejskich zlikwidowano pojęcie dotacji rozwojowej, wyodrębniając nową kategorię dotacji celowej, o której mowa w art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 46.910,0 mln zł[63], w porównaniu do 2009 r. były wyższe o 4,1%, wzrosło też dofinansowanie z budżetu państwa do funduszy celowych o 6.846,8 mln zł, tj. o 14,6% i wyniosło 53.797 mln zł. W 2010 r. w porównaniu do 2009 r. wzrosły także dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego o 2.730,4 mln zł, tj. o 15,1% do kwoty 20.863 mln zł oraz dotacje podmiotowe o 631,4 mln zł, tj. o 3,8% do kwoty 17.573,4 mln zł. Zmniejszono natomiast o 4.411,3 mln zł, tj. o 63,1% do kwoty 2.582 mln zł dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. W 2010 r. zaniechano udzielania dotacji rozwojowych, podczas gdy w 2009 r. udzielono je w wysokości 15.335,1 mln zł. Jednocześnie w 2010 r. wyodrębniono nową kategorię dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, na którą wydatkowano 8.071,8 mln zł.

Subwencje ogólne

Wydatki na subwencje ogólne zostały zrealizowane w kwocie planowanej 47.185,0 mln zł, w tym 275 mln zł na inwestycje na drogach publicznych. W porównaniu do 2009 r. były one wyższe o 4,2%. Ogółem gminom przekazano kwotę 27.616,1 mln zł, powiatom 16.627,1 mln zł, a województwom 2.941,8 mln zł. Ministerstwo Finansów zgodnie z zasadami określonymi w art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[64] dokonało wyliczenia, przekazania kwot należnych jednostkom samorządu terytorialnego części subwencji ogólnej.

Minister Finansów na podstawie 471 decyzji zmniejszył łącznie o 85,6 mln zł poszczególne części subwencji ogólnej przyznane jednostkom samorządu terytorialnego oraz dwoma decyzjami dokonał zwiększenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji w wysokości 0,01 mln zł. Korekty zostały dokonane zgodnie z art. 36 i 37 wspomnianej ustawy oraz procedurami wewnętrznymi.

[63] Bez wydatków majątkowych, tj. subwencji na inwestycje w wysokości 275 mln zł (środki na inwestycje na drogach publicznych).
[64] Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

Na nieprawidłowości mające wpływ na wysokość naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej wskazują wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli *Gromadzenie danych o szkołach specjalnych w systemie informacji oświatowej*[65]. Badaniem objęto zgodność danych o uczniach wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy, zamieszczonych przez szkoły w systemie informacji oświatowej[66], z orzeczeniami wydanymi przez zespoły orzekające, działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Stwierdzono przypadki wykazywania w tym systemie nierzetelnych danych o uczniach wymagających specjalnej organizacji i metod pracy. W konsekwencji organy prowadzące szkoły otrzymały część oświatową subwencji ogólnej w zaniżonej lub zawyżonej kwocie. Nierzetelne dane do systemu informacji oświatowej wprowadziły trzy[67] spośród sześciu objętych kontrolą szkół z terenu województwa wielkopolskiego. Łączna kwota nienależnie pobranej subwencji w 2010 r. przez organy prowadzące wyniosła 467,8 tys. zł[68]. W jednym przypadku nierzetelne dane stanowiły podstawę ustalenia subwencji na 2010 r. dla organu prowadzącego w kwocie niższej od należnej o 49,5 tys. zł[69].

Dane dotyczące struktury zrealizowanych w latach 2009–2010 subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w tabeli 24.

Tabela 24. Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009		2010		4:2
	Wykonanie*	Struktura	Wykonanie*	Struktura	
	mln zł	%	mln zł	%	
1	2	3	4	5	6
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	45.303,6	100	47.185,0	100	104,2
– część oświatowa subwencji ogólnej dla JST	33.399,8	73,7	35.009,9	74,2	104,8
– uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	533,7	1,2	539,5	1,1	101,1
– część wyrównawcza dla powiatów	1.575,1	3,5	1.736,8	3,7	110,3
– część wyrównawcza dla województw	1.167,8	2,6	1.273,6	2,7	109,1
– część rekompensująca dla gmin	14,5	0,03	15,7	0,03	108,4
– część wyrównawcza dla gmin	6.087,9	13,4	6.065,6	12,9	99,6
– część równoważąca dla gmin	538,8	1,2	454,5	1,0	84,3
– część równoważąca dla powiatów	1.095,0	2,4	1.133,8	2,4	103,5
– część regionalna dla województw	890,9	2,0	955,6	2,0	107,3

* Wykonanie wraz z wydatkami majątkowymi w wysokości 261,1 mln zł w 2009 r. i 275 mln zł w 2010 r.
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

Zrealizowane wydatki na dotacje celowe wyniosły 23.741,9 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2009 r. były one wyższe o 3.218,4 mln zł (tj. o 15,7%). Wydatki na dotacje dla powiatów (5.761,9 mln zł) stanowiły 24,3%, a wydatki na dotacje dla samorządów województw (1.680,9 mln zł) – 7,1%.

65 Kontrola P11158.
66 System informacji oświatowej w rozumieniu ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. Nr 49, poz. 463 ze zm.).
67 Zespół Szkół Specjalnych w Wolsztynie, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy im. Janusza Kusocińskiego w Gnieźnie oraz Zespół Szkół Specjalnych nr 105 im. Juliana Tuwima w Poznaniu.
68 Powiat gnieźnieński -291,5 tys. zł i miasto Poznań – 176,3 tys. zł.
69 Powiat wolsztyński.

Na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego wydatkowano z dotacji 9.432,8 mln zł, na funkcjonowanie komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej wydatkowano 1.855,7 mln zł, na składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz składki dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego wydatkowano 1.061,5 mln zł, a na funkcjonowanie domów opieki społecznej 1.006,9 mln zł. Ponadto na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (przede wszystkim skutków powodzi) wydatkowano łącznie 2.198,5 mln zł, tj. 9,3% dotacji celowych.

W kwocie zrealizowanych dotacji celowych, dotacje bieżące stanowiły 20.863,1 mln zł, a dotacje inwestycyjne 2.878,8 mln zł. Ze środków tych na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej wydatkowano łącznie 170,0 mln zł, tj. 87,6% planu po zmianach. Dofinansowano przede wszystkim inwestycje na melioracje wodne – 74,9 mln zł, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 – 60,5 mln zł, prace geodezyjno-urządzeniowe – 11,7 mln zł oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 5,6 mln zł.

W ujęciu rodzajowym dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami wyniosły 16.678,9 mln zł i stanowiły 70,3%, na zadania własne – 6.958,7 mln zł, tj. 29,3%, na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej – 104,2 mln zł. W porównaniu do 2009 r. wzrosły wydatki na dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami o 2.099,6 mln zł, tj. o 14,4% oraz na zadania własne o 1.146,9 mln zł, tj. o 19,7%. Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej zmniejszyły się o 28,2 mln zł, tj. o 21,3%. Szczegółowe informacje dotyczące dotacji z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2010 r.[70]

Poza dwoma przypadkami przekazania dotacji z kilkudniowym opóźnieniem, wojewodowie terminowo przekazywali dotacje celowe, co pozwalało samorządom na bieżące wykonywanie zadań. W 2010 r. w porównaniu do lat wcześniejszych nastąpiła znaczna poprawa rozeznania i planowania zadań.

Dotacje celowe udzielone w 2010 r. wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Wystąpiły jednak przypadki nieprzestrzegania przez gminy zasad finansowania pomocy materialnej dla uczniów. Zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych gminy powinny wnieść wkład własny w wysokości co najmniej 20%, realizując zadania własne, bieżące i inwestycyjne. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że 203 gminy w województwach: lubelskim, łódzkim, podlaskim i warmińsko-mazurskim nie spełniły tego warunku. Zgodnie z obowiązującymi przepisami gminy te powinny zwrócić otrzymane dotacje jako pobrane w nadmiernej wysokości. Wojewodowie nie występowali jednak do gmin o zwrot dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, uzasadniając to stanowiskiem Ministra Edukacji Narodowej, według którego wkład własny gmin w przypadku tych dotacji nie był wymagany. Trwają prace legislacyjne nad zmianą ustawy o systemie oświaty, które mają wprowadzić rozwiązanie, że dotacja celowa z budżetu państwa może pokrywać 100% kosztów realizacji przez gminy zadań z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

NIK stwierdziła także jednostkowe przypadki zawierania przez wojewodów umów na udzielenie dotacji już po jej wcześniejszym przekazaniu, nieprzestrzegania przez gminy przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych oraz dokonania bez upoważnienia zwrotu części podatku akcyzowego rolnikom.

[70] Nr ewid. 74/2011/P10007/KAP, NIK, Warszawa, czerwiec 2011 r.

Dotacje podmiotowe

Wydatki na dotacje podmiotowe w 2010 r. ustalone w ustawie budżetowej w wysokości 17.344,3 mln zł były o 2,4% wyższe od wykonania w 2009 r. (16.942,0 mln zł). W trakcie roku zostały zwiększone o 1,4% do kwoty 17.585,5 mln zł. Na ten cel wydatkowano 17.573,5 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Dotacje podmiotowe przekazywane były przez 37 dysponentów części budżetu państwa, w tym przez 16 wojewodów, wymienionych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej. Ponadto z rezerwy celowej budżetu państwa przekazano pięciu partiom politycznym 7,5 mln zł dotacji w związku z wynikami wyborów do Parlamentu Europejskiego[71].

Dotacje podmiotowe przeznaczone zostały na dofinansowanie zadań realizowanych przez państwowe szkoły wyższe – 10.503,5 mln zł, (dla uczelni niepublicznych przeznaczono 490,9 mln zł), pozostałe jednostki sektora finansów publicznych – 2.276,9 mln zł (w tym dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 1.820,7 mln zł), jednostki naukowe – 1.354,4 mln zł, jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych – 2.126,2 mln zł (na infrastrukturę kolejową 850,0 mln zł) oraz zadań realizowanych przez instytucje kultury – 641,5 mln zł i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej – 76,4 mln zł.

Udzielone w części 38 – Szkolnictwo wyższe i części 46 – Zdrowie dotacje podmiotowe w kwocie 8.941,3 mln zł stanowiły 91,6% ogólnej kwoty dotacji przekazanych szkołom wyższym – 10.503,5 mln zł.

Na dotacje na finansowanie działalności dydaktycznej oraz utrzymanie 95 publicznych uczelni akademickich i zawodowych nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa wyższego przeznaczono 7.113,2 mln zł, tj. o 48,3 mln zł więcej niż w 2009 r. Dla pięciu akademickich uczelni Kościoła Katolickiego[72] finansowanych na zasadach uczelni publicznych – 147,8 mln zł, czterech uczelni wojskowych[73] na kształcenie osób cywilnych – 75,2 mln zł, tj. o 10,1 mln zł więcej niż w 2009 r.

W 42 uczelniach dofinansowano zadania inwestycyjne na kwotę 346,4 mln zł. Stwierdzono, że na koniec 2010 r. pięć uczelni nie dokonało zwrotu 31,4 mln zł, tj. 9,1% niewykorzystanych dotacji.

Na pomoc materialną dla studentów i doktorantów uczelni publicznych i niepublicznych wydatkowano 1.419,0 mln zł, na zadania związane z kształceniem i rehabilitacją studentów niepełnosprawnych wydatkowano 41,2 mln zł. Na zadania związane z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobycia specjalizacji przez lekarzy weterynarii, pielęgniarki i położne wydatkowano 1,4 mln zł. W związku z realizacją ustawy o powszechnym obowiązku obrony na działalność dydaktyczną dotyczącą przysposobienia obronnego 41 uczelniom publicznym i niepublicznym przekazano łącznie 0,7 mln zł. Minister Zdrowia przekazał uczelniom medycznym dotacje na działalność dydaktyczną w kwocie 1.167,8 mln zł oraz na pomoc materialną dla studentów 86,9 mln zł.

Ponadto Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego z planowanych wydatków w części 28 – Nauka przeznaczył na dofinansowanie jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych 1.975,9 mln zł oraz 426,5 mln zł na realizację programów strategicznych Krajowego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych realizowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

---

71 Dotacje na podstawie art. 100 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

72 Katolicki Uniwersytet Lubelski, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum" w Krakowie.

73 Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie.

Minister Kultury z wydatków części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w kwocie 1.148,3 mln zł państwowym instytucjom kultury przekazał 615,7 mln zł, tj. 53,6% przyznanych środków. Państwowym szkołom wyższym, artystycznym szkołom niepublicznym, instytucjom kultury prowadzonym wspólnie z samorządami i osobom prawnym, w tym instytucjom filmowym przekazano pozostałą kwotę w wysokości 532,6 mln zł.

Dotacje przedmiotowe

Wydatki na dotacje przedmiotowe zrealizowane zostały w wysokości 502,6 mln zł, tj. 96,3% planu po zmianach (522,0 mln zł). Do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych przekazano 466,8 mln zł, tj. 89,4% kwoty zaplanowanej na 2010 r.

Dane dotyczące realizacji wydatków na dotacje przedmiotowe w latach 2009–2010 przedstawiono w tabeli 25.

Tabela 25. Dotacje przedmiotowe w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010			5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Dotacje przedmiotowe ogółem, w tym:	516,4	559,3	522,0	502,6	89,9	96,3
Dofinansowanie krajowych pasażerskich przewozów kolejowych	330,0	380,0	344,1	325,1	85,6	94,5
Dofinansowanie podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego i kształcenia ogólnozawodowego oraz podręczników akademickich	9,9	9,6	9,6	9,5	99,0	99,0
Dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	21,7	21,0	21,0	20,9	99,5	99,5
Dofinansowanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych	1,9	1,9	1,9	1,9	100,0	100,0
Korzystanie z usług w zakresie szkolenia sportowego	18,8	19,8	19,8	19,8	100,0	100,0
Wdrażanie do pracy społecznie użytecznej i przygotowanie do zawodu w warsztatach szkolnych, prowadzonych przy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich	0,6	0,6	0,6	0,6	100,0	100,0
Ochrona gospodarki leśnej, rezerwatowej oraz przyrody prowadzonej przez gospodarstwa pomocnicze przy parkach narodowych, na gruntach będących w zarządzie parków narodowych	0,5	0,5	0,6	0,6	120,0	100,0
Dofinansowanie lub finansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa	133,0	125,9	124,4	124,2	98,6	99,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe kwoty dotacji przeznaczono na dopłaty poszczególnym spółkom przewozowym do krajowych pasażerskich przewozów kolejowych, jako rekompensata za ubytek przychodów z tytułu honorowania uprawnień do ulgowych przejazdów (część 39 –Transport 325,1 mln zł) oraz na finanso-

wanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa (część 32 – Rolnictwo 124,2 mln zł). Wymienione tytuły stanowiły łącznie 89,4% ogółu dotacji przedmiotowych. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłosiła zastrzeżeń do planowania kwot wydatków na dotacje budżetowe w części 39 – Transport oraz do gospodarności i rzetelności ich wydatkowania.

Dotacje na dofinansowanie lub finansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa wyniosły 124,2 mln zł. Środki wykorzystano na realizację zadań z zakresu postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej – 116,5 mln zł, rolnictwa ekologicznego – 4,5 mln zł i ochrony roślin – 3,2 mln zł. NIK oceniła pozytywnie realizację umów zawieranych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wykonanie zadań i przyznawanie na ten cel dotacji z budżetu państwa.

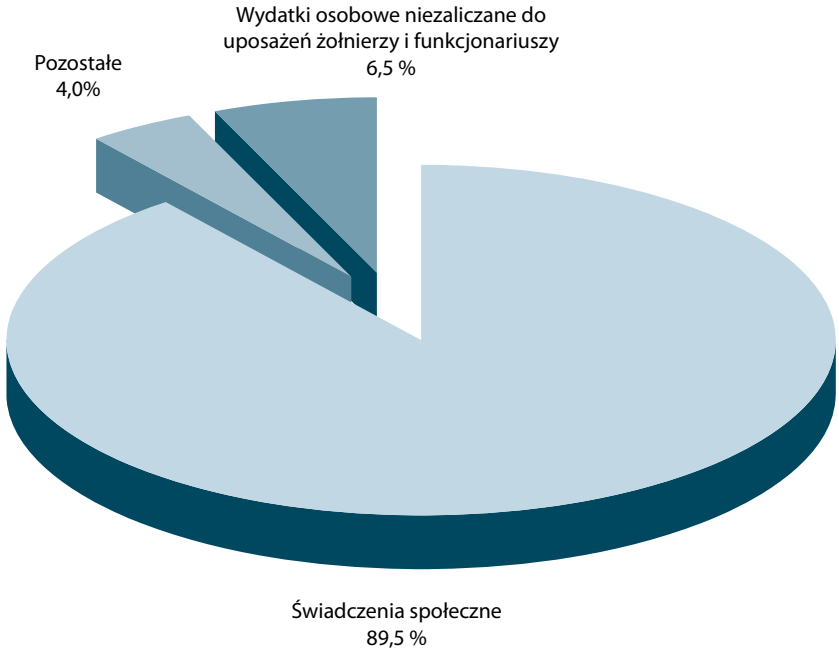
6.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych[74] (łącznie z wydatkami ujętymi w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w kwocie 1,2 mln zł) wyniosły 20.893,0 mln zł, tj. 99,6% planu po zmianach (20.978,8 mln zł). Ich udział w wydatkach budżetu państwa stanowił 6,1%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmowały wydatki budżetu państwa wypłacone bezpośrednio osobom fizycznym w postaci emerytur, rent, zasiłków dla bezrobotnych, a także świadczenia wypłacane pośrednio w postaci np. dopłat do leków.

Strukturę wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2010 r. prezentuje wykres 17.

17. *Struktura wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2010 r.*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

[74] Wydatki w tej grupie nie obejmują kwoty 0,3 mln zł zrealizowanych w budżecie środków europejskich.

Najwyższe wydatki poniesiono na:

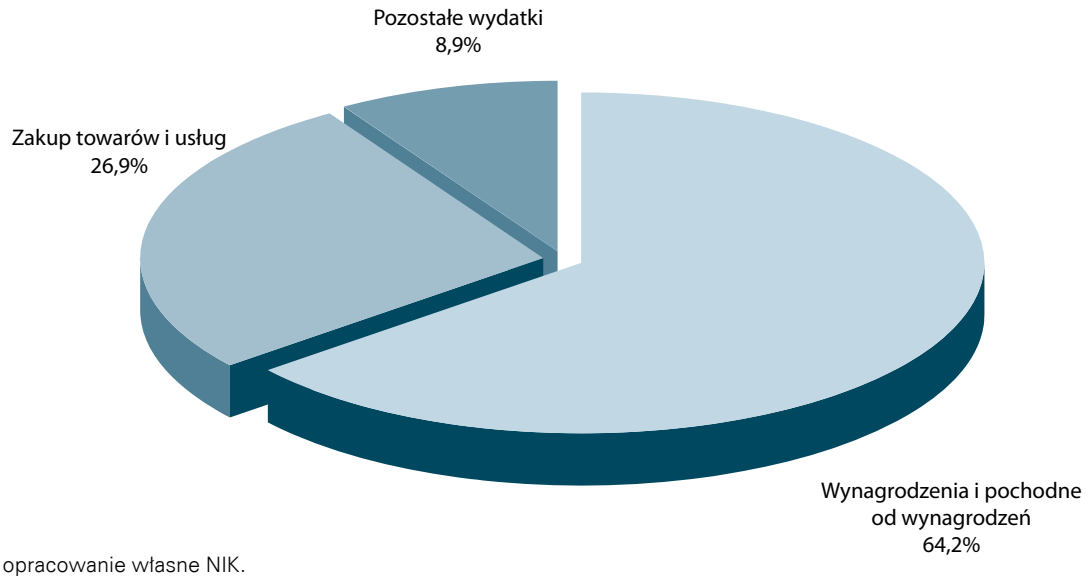
– świadczenia społeczne – 18.697,6 mln zł, a w tym głównie na emerytury i renty rolne (13.900,9 mln zł) – 74,3% oraz renty socjalne, zasiłki i świadczenia przedemerytalne (1.752,9 mln zł) – 9,4% świadczeń,

– wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom – 1.363,2 mln zł, w tym głównie należności wypłacane żołnierzom niezawodowym oraz funkcjonariuszom w służbie kandydackiej oraz należności pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa i wypłaty dokonywane na rzecz twórców wynalazków, projektów racjonalizatorskich i wzorów użytkowych oraz nagrody związane z tymi projektami.

6.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

W 2010 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych[75] wyniosły 54.851,0 mln zł, tj. 94,9% planu po zmianach, w tym 944,1 mln zł w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*. Wydatki bieżące stanowiły 18,6% wydatków budżetu państwa. Strukturę wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2010 r. prezentuje wykres 18.

18. *Struktura wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2010 r.*



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały przede wszystkim na:

– wynagrodzenia i pochodne – 35.196,4 mln zł[76],

– zakupy towarów i usług – 14.745,7 mln zł[77],

[75] Wydatki w tej grupie nie obejmują wydatków bieżących jednostek budżetowych w kwocie 555,5 mln zł zrealizowanych w ramach budżetu środków europejskich.

[76] Do wynagrodzeń z pochodnymi zaliczono wydatki ujęte w paragrafach 401–412.

[77] Do wydatków obejmujących zakup towarów i usług zaliczono wydatki ujęte w paragrafach: 421–430, 434–440, 474–475.

– pozostałe wydatki – 4.908,9 mln zł, w tym m.in. wynagrodzenia bezosobowe oraz równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy – 1.281,7 mln zł, odpisy na ubezpieczenie zdrowotne i PFRON – 431,3 mln zł, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 445,6 mln zł, składki do organizacji międzynarodowych – 752,5 mln zł.

Wydatki bieżące wybrane do kontroli zostały zbadane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W zdecydowanej większości wydatkowano je zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy, na podstawie zawartych umów. Przypadki stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyły dokonywania wydatków z pominięciem procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[78] lub ujmowania wydatków w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Stwierdzono także nieliczne przypadki dokonywania wydatków bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia. NIK zwróciła ponadto uwagę na przypadki dokonywania wydatków ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu płatności, w tym także na poczet zobowiązań przyszłego roku. Zdaniem NIK, działanie takie było sprzeczne z zasadą racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego.

Stwierdzono, że w 2010 r., podobnie jak w roku ubiegłym, dysponenci budżetu państwa nie ujmowali w planach finansowych wpłat na PFRON. Zgodnie z zaleceniem Ministra Finansów wydatki te mogły zwiększać wydatki na wynagrodzenia, żeby motywować jednostki do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Cel ten nie mógł być jednak osiągnięty, gdyż Ministerstwo Finansów akceptowało odpowiednie zwiększenie środków na wynagrodzenia z tytułu wpłat na PFRON. Z uwagi na sankcyjny charakter tych wpłat[79] powinny one pomniejszać środki na wynagrodzenia, jednak nie mogą stanowić z tego tytułu rekompensaty.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w Głównym Urzędzie Statystycznym (GUS) wydatki poniesione w 2010 r. na realizację dwóch zadań, tj. „Przeprowadzenie powszechnego spisu rolnego w 2010 r." oraz „Prace przygotowawcze do narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań w 2011 r.". Stwierdzono m.in., że pracownicy GUS delegowani[80] w 2010 r. do prac w Centralnym Biurze Spisowym (90 osób), realizowali je na podstawie umów zlecenia. W 2010 r. ww. pracownikom wypłacono z tego tytułu łącznie 1,3 mln zł. Było to niezgodne z przepisami art. 17 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o powszechnym spisie rolnym w 2010 r.[81] oraz art. 20 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r.[82]. Zgodnie z tymi przepisami pracownicy delegowani do pracy w ww. Biurze, zachowują prawo do wynagrodzenia u swojego pracodawcy i są wyłączeni z możliwości otrzymania wynagrodzenia za wykonanie prac spisowych na podstawie umów zlecenia. Powołane wyżej przepisy, zdaniem NIK, jednoznacznie wykluczają przyjęty w GUS sposób finansowania wynagrodzeń pracowników oddelegowanych do pracy w Centralnym Biurze Spisowym.

78 Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

79 Określony w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92).

80 Na podstawie zarządzeń Prezesa GUS z dnia 11 września 2009 r. w sprawie utworzenia Centralnego Biura Spisowego (wydane na podstawie ustawy PSR 2010) i z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Centralnego Biura Spisowego narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań (wydane na podstawie ustawy o NSP 2011).

81 Dz.U. Nr 126, poz. 1040.

82 Dz.U. Nr 47, poz. 277.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła także w wybranych jednostkach[83], legalność i celowość wydatków na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń. W większości przypadków nie były zawierane z pracownikami tych jednostek umowy zlecenia na realizację zadań o tym samym charakterze, co zadania realizowane w ramach zawartych z nimi umów o pracę. Stwierdzono przypadki zawierania umów zlecenia z pracownikami delegowanymi do innej jednostki organizacyjnej. Na przykład w Ministerstwie Sprawiedliwości (część 37) w 2010 r. poniesiono wydatki w kwocie 89,0 tys. zł na realizację 42 umów, które dotyczyły wykonania projektów opinii Ministra Sprawiedliwości o kandydatach na wolne stanowiska sędziowskie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że sporządzanie wyżej wymienionych opinii należało do zadań Departamentu Kadr, a jak ustalono żadna z nich, począwszy od 2006 r. nie została sporządzona w ramach bieżących obowiązków służbowych pracowników tam zatrudnionych.

Ponadto w Ministerstwie Zdrowia (część 46) bez podstawy prawnej sfinansowano w 2010 r. podróże służbowe zagraniczne osób niebędących pracownikami własnymi[84] w kwocie 0,6 mln zł.

W Państwowej Agencji Atomistyki (część 68) w 2010 r. zawarto 11 umów zlecenia na łączną kwotę 32,7 tys. zł z osobami niebędącymi pracownikami, finansując dla tych osób wyjazdy zagraniczne do organizacji międzynarodowych. Zawierane w celu obsługi wyżej wymienianych wyjazdów zagranicznych umowy zlecenia nie zabezpieczały ich należytego wykonania. Stwierdzono między innymi, że należności z tytułu podróży wypłacono w całości przed wykonaniem czynności objętych warunkami umownymi, nie określono konsekwencji dla zleceniobiorcy w przypadku niezatwierdzenia przez zleceniodawcę sprawozdania z wyjazdu, zapłatę kary umownej uzależniono od zwłoki, co wymaga ewentualnego wykazania winy przy dochodzeniu zapłaty kary umownej, nie zawarto zastrzeżenia dotyczącego możliwości dochodzenia odszkodowania przewyższającego wysokość zastrzeżonych kar umownych, co może skutkować, że szkoda nie zostanie naprawiona w pełnej wysokości. W ocenie NIK powyższe działania miały charakter niegospodarny i nierzetelny.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w wybranych jednostkach, tj. w Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Finansów i Kancelarii Sejmu zbadano także prawidłowość udzielania i realizacji zamówień publicznych na rezerwację i sprzedaż biletów lotniczych. Jednostki dokonują zakupu biletów samodzielnie lub zlecają pośrednikom, zawierając z nimi umowę na świadczenie usług w zakresie rezerwacji i sprzedaży biletów lotniczych. Wybór wykonawcy zamówienia powinien zostać dokonany w trybie postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Stwierdzono, że w Ministerstwie Zdrowia (część 46) na zakup biletów lotniczych wydatkowano łącznie 99,9 tys. zł w okresie pomiędzy obowiązywaniem umów zawartych z przewoźnikiem na świadczenie usług w zakresie rezerwacji i sprzedaży biletów lotniczych na trasach zagranicznych samolotami rejsowymi. Ministerstwo mogło uniknąć tej sytuacji,

[83] Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (część 28), Ministerstwie Sprawiedliwości (część 37), Ministerstwie Spraw Zagranicznych (część 45), Kancelarii Sejmu (część 02), Ministerstwie Zdrowia (część 46), Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część 16), Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (część 43),Ministerstwie Finansów (część 19), Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

[84] Finansowanie podróży ekspertów i przedstawicieli instytucji realizujących zadania Ministerstwa na kwotę 563,3 tys. zł oraz poniesiono wydatki na sfinansowanie 6 podróży służbowych osoby zatrudnionej na umowę zlecenie na łączną kwotę 18,4 tys. zł.

gdyby w prowadzonym postępowaniu przetargowym została przewidziana możliwość udzielenia zamówień uzupełniających. Pozytywnie natomiast należy ocenić wykrycie przez pracowników Ministerstwa Zdrowia procedury zawyżania cen zagranicznych biletów lotniczych[85]. Mechanizm ten polegał na przerabianiu biletów lotniczych elektronicznych w taki sposób, że jeden ze składników ceny biletu, tj. opłata według taryfy przewoźnika (air fair) był zawyżony o kwotę opłaty transakcyjnej lub w wierszu oznaczonym podatek (tax) wprowadzono dodatkową pozycję oznaczającą opłatę o charakterze podatku, oznaczoną skrótem TF. Ministerstwo Zdrowia podjęło działania w celu wyeliminowania stosowania nieuczciwych praktyk przez przedsiębiorcę dostarczającego bilety.

Ponadto Ministerstwo Środowiska zakupiło w 2010 r. bilety lotnicze za 1,7 mln zł na podstawie porozumienia z liniami lotniczymi z udziałem wskazanego przez te linie agenta. Nie zastosowano obowiązującej w tym przypadku procedury z ustawy Prawo zamówień publicznych.

W Ministerstwie Sportu i Turystyki (część 25) z pominięciem procedur określonych w przepisach o zamówieniach publicznych zakupiono bilety lotnicze na kwotę 100,9 tys. zł.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że inne podmioty sektora publicznego kupujące bilety lotnicze mogą ponosić straty finansowe w wyniku nieuczciwej działalności biur podróży i agencji zajmujących się sprzedażą biletów lotniczych. Powinny one sprawdzić czy podobne praktyki nie są stosowane również w ich przypadku.

Wydatki na wynagrodzenia i zatrudnienie

Najwyższa Izba Kontroli przyjęła analogiczny układ rozliczenia wynagrodzeń, jak w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Rozliczenia dokonano w odniesieniu do wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej[86], zawartych w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2010. Należy jednak wyjaśnić, że załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, m.in. pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji tego, w rozliczeniu ujęte są np. wynagrodzenia prokuratorów, pomimo wyodrębnienia Prokuratury Generalnej, natomiast nie ujęto wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a jedynie niewielką grupę sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Ponadto do końca 2009 r. nie ujmowano w załączniku nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej i członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń w tak rozumianych państwowych jednostkach budżetowych w latach 2009–2010, według kwartalnych sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, według statusu zatrudnienia przedstawiono w tabeli 26[87].

---

85 Przez wykonawcę obsługującego Ministerstwo Zdrowia w zakresie rezerwacji i sprzedaży biletów lotniczych zagranicznych od września 2009 r. do września 2010 r.

86 Dz.U. z 199 r. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

87 Bez pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach; w 2009 r. bez nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej i członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

Tabela 26. Zatrudnienie i wynagrodzenia według statusu zatrudnienia w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009			2010					7:2	8:3	9:4
	Wykonanie			Plan po zmianach		Wykonanie					
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	%		
	osoby	mln zł	zł	osoby	mln zł	osoby	mln zł	zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogółem, z tego:	491.246	23.709,4	4.022,0	534.553	25.508	508.119	25.214,2	4.135,21	103,4	106,3	102,8
I. Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w tym:	377.563	19.653,6	4.337,8	416.262	21.213,5	395.859	21.079	4.437,40	104,8	107,3	102,3
Członkowie korpusu służby cywilnej	116.415	6.133,6	4.390,6	130.297	6.606,3	120.333	6.497,5	4.499,70	103,4	105,9	102,5
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	229	33,4	12.167,4	253	39,2	221	32,0	12.074,28	96,5	95,8	99,2
Etatowi członkowie SKO	543	54,7	8.400,1	589	57,6	572	55,9	8.145,69	105,3	102,2	97,0
Funkcjonariusze Służby Celnej	13.800	742,5	4.483,8	14.539	910,7	14.196	885,0	5.195,41	102,9	119,2	115,9
Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	239.156	11.887,5	4.142,1	249.359	12.092,5	239.246	12.136,1	4.227,21	100,0	102,1	102,4
Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	6.451	692,3	8.943,4	6.590	756,2	6.383	738,3	9.638,86	98,9	106,6	107,8
Pracownicy RCL	130	12,3	7.874,4	167	16,3	154	16,2	8.744,05	118,5	131,7	111,0
Eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	184	13,6	6.147,6	200	15,1	189	14,4	6.338,62	102,7	105,9	103,1
Etatowi członkowie kolegiów RIO	202	17,6	7.261,1	237	19,4	199	18,4	7.720,27	98,5	104,5	106,3
Osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi	430	63,5	12.307,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	23	2,6	9.478,3	40	4,1	34	3,7	9.132,35	147,8	142,3	96,4
Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	-	-	-	1.149	45,3	1.088	49,2	3.771,98	-	-	-
Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	-	-	-	12.842	650,8	13.244	632,1	3.977,52	-	-	-
II. Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*	113.683	4.055,8	2.973,1	118.291	4.294,4	112.260	4.135,1	3.069,61	98,7	102,0	103,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ustawie budżetowej na rok 2010 założono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej objętych mnożnikowymi i niemnożnikowymi systemami wynagrodzeń w wysokości 101,0%.

W jednostkach budżetowych ujętych w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2010 kwota wypłaconych wynagrodzeń wyniosła 25.214,2 tys. zł, w tym dla osób:

- objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 21.079,0 mln zł, tj. 99,4% planu po zmianach przy przeciętnym zatrudnieniu 395.859 osób,
- nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 4.135,1 mln zł, tj. 96,3% planu po zmianach, przy przeciętnym zatrudnieniu 112.260 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.135,21 zł. W porównaniu do 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 2,8%. Na wzrost wypłaconych wynagrodzeń ogółem złożyła się odmienna niż dotąd prezentacja w ustawie budżetowej wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej. W 2009 r. wydatki na wynagrodzenia tej grupy pracowników były wliczone do kategorii „wydatków bieżących jednostek budżetowych", bez wyodrębnienia pozycji wynagrodzenia. W ustawie budżetowej na 2010 r. dokonano tego wyodrębnienia w załączniku nr 12, w związku z objęciem tej grupy nauczycieli ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tj. formalnym zaliczeniem ich do pracowników państwowej sfery budżetowej i objęciem mnożnikowym systemem wynagradzania)[88]. Celem zmiany było zapewnienie prawidłowej realizacji wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na wynagrodzenia tej grupy pracowników[89]. Wydatki z tego tytułu wyniosły w 2010 r. 632,1 mln zł.

Ponadto wzrosły wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej o 363,9 mln zł oraz żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy o 248,6 mln zł. Na wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wpłynęły także:

- podwyższenie do 2,67% wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej z tytułu realizacji programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011" i wdrożenia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy Służby Celnej;
- wypłata wyższego dodatkowego wynagrodzenia rocznego, naliczonego od wyższej niż w roku poprzednim podstawy oraz od wynagrodzeń uruchomionych z rezerw celowych z roku poprzedniego, np. z tytułu dodatków specjalnych dla służby cywilnej w roku 2009.

W roku 2010 po raz pierwszy nie obowiązywały limity zatrudnienia dla grup osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń , tj.:

- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariuszy Służby

[88] Od 1 stycznia 2010 r., zgodnie z art. 5 pkt 1 lit. a i c ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.) do pracowników państwowej sfery budżetowej – osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zaliczono członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej oraz nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

[89] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, str. 3.

Celnej, członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej, członków Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych;

- sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości oraz prokuratorów i asesorów prokuratorskich;
- nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej;
- żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

W latach poprzednich, gdy limity zatrudnienia były ustalane w ustawach budżetowych, NIK wskazywała na występowanie zjawiska stałego zawyżania limitu zatrudnienia, formułując wielokrotnie wnioski dotyczące urealnienia limitu zatrudnienia i wyeliminowania odchyleń pomiędzy wielkościami planistycznymi zatrudnienia a rzeczywistym jego wykonaniem. Zostały one zrealizowane przez zmianę przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, wprowadzoną przez art. 160 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[90]. Na mocy tych przepisów, z dniem 1 stycznia 2010 r. zniesiono wymóg określania w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych. Do decyzji kierownika jednostki pozostawiono określenie liczby zatrudnionych osób, zachowując usztywnienie kwoty wydatków na wynagrodzenia. W zależności od stosowanej polityki zatrudnieniowo-płacowej, kierownik danej jednostki, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, może zwiększyć zatrudnienie przy ustaleniu niższych wynagrodzeń pracownikom bądź zatrudniać mniej wysokokwalifikowanych pracowników, przyznając im wyższe wynagrodzenia.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej podano między innymi, że: *„zniesienie limitów zatrudnienia przyczyni się do elastycznego kształtowania zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń, odpowiedniego do realizowanych zadań, posiadanych kwalifikacji"*[91].

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. zbadano w państwowych jednostkach budżetowych i u dysponentów części budżetu państwa przyczyny zmian stanu zatrudnienia na koniec 2010 r. w porównaniu do roku 2009. Wyniki kontroli wskazują, że zwiększenie zatrudnienia w niektórych jednostkach spowodowane było zatrudnieniem dodatkowych osób głównie do realizacji zadań w ramach programów i projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Konieczność zatrudnienia w 2010 r. dodatkowych osób wynikała także z realizacji nowych zadań związanych w szczególności z przejęciem przez Polskę Przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r. NIK nie kwestionuje konieczności zatrudnienia pracowników o odpowiednich kwalifikacjach do realizacji nowych zadań. Wzrost zatrudnienia w dłuższym okresie wskazuje jednak na potrzebę przeprowadzenia analizy stanu zatrudnienia w szczególności, gdy niektóre zadania, jak przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, mają charakter tymczasowy.

[90] Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

[91] Rada Ministrów, Ustawa budżetowa na rok 2010. Uzasadnienie. Tom I Omówienie, Warszawa wrzesień 2009 (www.mf.gov.pl), str. 81.

Zdaniem NIK, zniesienie limitów zatrudnienia bez wdrożenia zasad określania potrzeb kadrowych i standardów wynagradzania w instytucjach publicznych, nie zapewni radykalnej poprawy planowania i wykorzystania środków na wynagrodzenia.

W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w jednostkach ujętych w załączniku nr 12, w porównaniu do 2009 r., wzrosło o 16.873 osoby (o 3,4%).

Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 395.859 i w porównaniu do 2009 r. zwiększyło się o 18.296 osób (bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego), tj. o 4,8%. W przypadku osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne zatrudnienie wyniosło 112.260 osób i w porównaniu do 2009 r. zmniejszyło się o 1.423 osoby (o 1,3%). Wzrost przeciętnego zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w stosunku do 2009 r., podobnie jak wzrost wynagrodzeń, był przede wszystkim następstwem ujęcia w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej limitów wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej i członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Przeciętne zatrudnienie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej wyniosło w 2010 r. 13.244 osób, a członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej 1.088 osób. W przypadku pominięcia tych dwóch grup pracowników (tj. ogółem 14.332 osoby) przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosłoby 381.527 osób i zwiększyłoby się per saldo w 2010 r. w relacji do 2009 r. o 3.964 osoby (o 1,05%), przede wszystkim w grupie członków korpusu służby cywilnej (o 3.918 osób, tj. o 3,4%).

Istotne zmniejszenie zatrudnienia w 2010 r. wystąpiło w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Przeciętne zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych finansowanych w ramach części 42 w 2010 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 144.106 osób i było niższe o 8.805 osób, tj. o 5,8% od planowanego. Niepełne zatrudnienie wystąpiło głównie w Policji (nie obsadzono 6.556 stanowisk), w Straży Granicznej (1.468 stanowisk) i w Biurze Ochrony Rządu (389 stanowisk). W porównaniu do 2009 r. stan zatrudnienia w części 42 zmniejszył się o 2.043 osoby, tj. o 1,4%. W Policji w stosunku do roku poprzedniego, nastąpił spadek zatrudnienia o 1.615 osób, tj. o 1,3%, w tym o 1.600 policjantów (1,6%).

W 2010 r., podobnie jak w roku ubiegłym, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przekroczenie o 0,9 mln zł ustalonej w planie finansowym kwoty wydatków na wynagrodzenia w 14 szkołach rolniczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (część 32 – Rolnictwo). Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trakcie roku budżetowego wielokrotnie występował o zwiększenie wydatków w szkołach i placówkach oświatowych. Ciągłe przekraczanie środków na wynagrodzenia w szkołach rolniczych wymaga podjęcia zdecydowanych działań naprawczych, tj. dostosowania stanu zatrudnienia do limitu tego wynagrodzenia lub zwiększenia tych limitów.

Dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia i wynagrodzeń według kwartalnych sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w państwowych jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych oraz uczelniach publicznych w latach 2009–2010 przedstawiono w tabeli 27.

Tabela 27. Zatrudnienie i wynagrodzenia w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009			2010			5:2	6:3	7:4
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	mln zł	zł	osoby	mln zł	zł	%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jednostki budżetowe	568.295	28.485,6	4.177,05	570.041	29.444,6	4.304,45	100,3	103,4	103,1
Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze	16.996	520,9	2.553,93	15.660	491,4	2.615,16	92,1	94,3	102,4
Uczelnie publiczne	152.375	7.970,8	4.359,19	154.726	8.246,9	4.441,67	101,5	103,5	101,9
OGÓŁEM	737.666	36.977,2	4.177,28	740.427	38.182,9	4.297,40	100,4	103,3	102,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych oraz w szkołach wyższych wyniosło w 2010 r. 740.427 osób i w porównaniu do roku 2009 (737.666 osób) zwiększyło się o 2.761 osób, tj. o 0,4%. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 38.182,9 mln zł, które w porównaniu do 2009 r. (36.977,2 mln zł) wzrosły o 1.205,7 mln zł, tj. o 3,3%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.297,4 zł i było wyższe niż w 2009 r. o 2,9%.

W 2010 r. przeciętne zatrudnienie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wyniosło 221 osób i w porównaniu do 2009 r. zmniejszyło się o 8 osób. Na wynagrodzenia dla tej grupy osób wydatkowano 32,0 mln zł, tj. o 1,4 mln zł mniej niż w 2009 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 12.074,3 zł i było o 0,8% niższe w porównaniu do 2009 r. (12.167,4 zł).

W ustawie budżetowej na 2010 r. do naliczenia wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustalono kwotę bazową w wysokości 1.835,35 zł, tj. w wysokości przyjętej w projekcie ustawy budżetowej przedstawionym Sejmowi przez Radę Ministrów we wrześniu 2009 r. W trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej nie uwzględniono przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, z których wynikało, że kwota bazowa do naliczenia wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe powinna wynosić 1.766,46 zł. Dysponenci zastosowali do naliczania wynagrodzeń kwotę niższą, tj. wynikającą z tej ustawy. Jedynie w Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych naliczono wynagrodzenie dla Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i jego Zastępcy, przyjmując kwotę bazową wynikającą z art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na 2010 r., tj. 1.835,35 zł. Zastosowanie do naliczenia wynagrodzeń tej kwoty bazowej, wynikało z przyjętej interpretacji, że akt późniejszy, tj. ustawa

budżetowa uchyla akt wcześniejszy, tj. ustawę o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych. Różnica w wysokości wynagrodzenia na skutek zastosowania różnych kwot bazowych wynosiła średnio ponad 400 zł miesięcznie.

Kwestia ta nie miała istotnego wymiaru finansowego dla wykonania budżetu państwa w 2010 r. Wskazuje jednak na brak należytej staranności w przygotowaniu przepisów ograniczających przyrost wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, polegającej na umieszczeniu sprzecznych przepisów w aktach prawnych tej samej rangi. Brak staranności w zakresie przygotowania regulacji prawnych, określających zasady wynagradzania urzędników zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, miał miejsce już wcześniej, zarówno w 2008, jak i 2009 roku, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazywała w analizach wykonania budżetu państwa.

Ponadto NIK zbadała wydatki wypłacone z funduszu nagród z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz prawidłowość naliczenia wysokości tego funduszu. Wyniki kontroli wskazują, że poza częścią 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) fundusz nagród tworzony był w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych pozostających w dyspozycji kierowników urzędów, zgodnie z art. 24 ust 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych[92] i art. 93 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[93]. Fundusz był podwyższany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia[94]. W części 10 – GIODO wypłaty nagród uregulowano wewnętrznym zarządzeniem w sprawie zasad przyznawania nagród pracownikom oraz osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w GIODO. W zarządzeniu postanowiono o utworzeniu funduszu nagród w wysokości 5% planowanego funduszu wynagrodzeń osobowych. Zdaniem NIK, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych posiadał uprawnienia do podwyższania funduszu nagród powyżej 3%, ale tylko w trakcie wykonywania budżetu, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, a nie na etapie planowania. Przyjęcie w zarządzeniu GIODO zasady o utworzeniu funduszu nagród w wysokości 5% planowanego funduszu wynagrodzeń osobowych nie było zgodne z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Nie spowodowało to jednak przekroczenia limitu wydatków na wynagrodzenia.

6.4. Wydatki majątkowe

W 2010 r. wydatki majątkowe w budżecie państwa wyniosły 15.438,7 mln zł, tj. 94,6% planu po zmianach. Łącznie z wydatkami majątkowymi, ujętymi w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej*, wyniosły one 17.232,8 mln zł, tj. 93,4% planu po zmianach. Wyższe niż w budżecie państwa były wydatki majątkowe w budżecie środków europejskich, które zrealizowano w kwocie 22.472,7 mln zł[95]. Łącznie wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 39.705,5 mln zł i były wyższe niż w 2009 r. o 53,0%.

92 Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.
93 Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.
94 Na podstawie § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 45, poz. 290 ze zm.).
95 Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich zostało przedstawione w rozdz. 8 Rozliczenia z Unią Europejską.

Wydatki majątkowe zostały przeznaczone na dofinansowanie lub sfinansowanie inwestycji budowlanych oraz zakup gotowych dóbr inwestycyjnych jednostek budżetowych – 9.194,5 mln zł, inwestycji oraz zakupów pozostałych jednostek – 566,5 mln zł, inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu – 275 mln zł. Poza tym ze środków tych współfinansowano inwestycje z NATO i UE w kwocie 129,9 mln zł, jak również wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego, zakładów budżetowych oraz innych jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 7.031,5 mln zł.

W 2010 r. oddano do użytkowania 207,8 km nowych dróg krajowych (na 110,1 km planowanych), w tym 9,7 km autostrad (plan – 2,2 km), 129,98 km dróg ekspresowych (plan – 107,9 km) oraz 11 obwodnic (plan - 10 obwodnic) o długości 58,4 km. Wzmocniono również konstrukcje sieci drogowej do nacisku 11,5 t/oś na długości 550 km.

Wydatki majątkowe zostały zbadane pod względem poprawności ich ujęcia w ewidencji księgowej, a także pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, których skala jest porównywalna do 2009 r., wydatki majątkowe dokonywane były zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i umożliwiający terminową realizację zadań.

Wykonanie planowanych wydatków majątkowych było najniższe wśród podstawowych grup ekonomicznych wydatków. Aktualnym problemem pozostaje wykonanie zaplanowanych inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych. Podstawową tego przyczyną było nierzetelne planowanie i przygotowanie zadań inwestycyjnych do realizacji.

Niższe wykonanie wydatków majątkowych było spowodowane na przykład opóźnieniami w realizacji zadań inwestycyjnych (część 02 – Kancelaria Sejmu, część 38 – Szkolnictwo wyższe, część 44 – Zabezpieczenie społeczne), odstąpieniem przez dysponentów od realizacji planowanych zadań (część 12 – Państwowa Inspekcja Pracy, część 20 – Gospodarka, część 36 – Skarb Państwa), niższymi niż planowano zakupami inwestycyjnymi (część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), niższymi wydatkami związanymi z korzystniejszymi cenami uzyskanymi w procesach przetargowych (część 22 – Gospodarka wodna).

Na niższą realizację wydatków majątkowych w 2010 r. wpływ miały również przyczyny niezależne od dysponentów. Na przykład: w części 21 – Gospodarka morska, wykonanie planu wydatków na realizację zadań inwestycyjnych zaledwie w 53,7% (132 mln zł), spowodowane było między innymi trudnymi warunkami atmosferycznymi, długotrwałymi procedurami związanymi z uzyskaniem pozwoleń wodno-prawnych, decyzji o warunkach środowiskowych oraz pozwoleń na dysponowanie gruntem; w części 39 – Transport, niższe od planowanego wykonanie wydatków było spowodowane problemami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z wykupem gruntów, co skutkowało przesunięciem terminu rozpoczęcia procedury przetargowej oraz opóźnieniami w uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Stwierdzono, podobnie jak w latach poprzednich, przypadki niezrealizowania zadań w pełnym zakresie. Na stopień realizacji zadań miało między innymi wpływ nierzetelne planowanie wydatków majątkowych, w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Na przykład w części 45 – Sprawy zagraniczne

i członkostwo RP w Unii Europejskiej, w projekcie budżetu na 2010 r. planowano 16 zadań inwestycyjnych w placówkach zagranicznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Spośród 13 zadań, dla których wymagane były programy inwestycyjne, jedynie dla sześciu programy zostały opracowane. W lutym 2010 r. spośród 16 zadań pozostawiono jedynie cztery oraz wprowadzono pięć nowych zadań, w tym zadanie dotyczące inwestycji Ambasady RP w Islamabadzie w kwocie 1,1 mln zł, dla którego program inwestycji opracowano dopiero w sierpniu 2010 r. W trakcie 2010 r. do planu wprowadzono dziewięć dodatkowych zadań inwestycyjnych.

W części 25 – Kultura fizyczna i sport, podobnie jak w latach ubiegłych, zostały zaplanowane i zrealizowane wydatki na budowę Stadionu Narodowego w Warszawie w kwocie 863,3 mln zł przez Ministerstwo Sportu i Turystyki z budżetu dysponenta III stopnia. Na fakt, że wydatki te powinny być ujęte w planie finansowym dysponenta głównego NIK zwracała uwagę w roku ubiegłym.

Stwierdzono także nieprawidłowości i uchybienia na etapie prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne. Nieprzestrzeganie procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych stwierdzono na przykład w Głównym Urzędzie Statystycznym (część 58), gdzie dokonano wyboru wykonawcy pomimo przedłożenia przez niego nieaktualnego zaświadczenia[96] w przypadku realizacji części zamówienia[97] na dostawę trzech samochodów osobowych (o wartości 0,3 mln zł), podczas gdy obowiązek taki został określony w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Zamawiający nie wezwał wykonawcy do usunięcia błędu, tym niemniej oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej (część 37), bez podstawy prawnej unieważniono postępowanie na zakup komputerów o wartości 0,9 mln zł netto.

W części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo RP w Unii Europejskiej, w opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszeniu o zamówieniu pn. *Zaprojektowanie, wykonanie, zainstalowanie, uruchomienie i wdrożenie Systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów MSZ*, nie zawarto informacji o planowanym udzieleniu zamówień uzupełniających[98]. Z kolei w zamówieniu pn. Konsolidacja środowiska macierzowego, w umowie zawartej z wykonawcą wskazano terminy realizacji zamówienia niezgodne z terminami określonymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ)[99].

Ponadto stwierdzono przypadki, w których dysponenci części budżetu państwa, dokonując zmniejszenia lub zwiększenia wydatków na inwestycje budowlane, nie występowali do Ministra Finansów o zgodę, wymaganą art. 171 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wynikało to z ich przekona-

[96] O których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 oraz pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. Nr 226, poz. 1817).

[97] Postępowanie to stanowiło część postępowania przeprowadzonego na dostawę samochodów osobowych i ciężarowych dla resortu statystyki, udzielonego w związku z realizacją PSR 2010 r. oraz NSP 2011 r. Podzielono je na pięć części. Wydatki z tytułu realizacji całego zamówienia wyniosły 1.254,0 tys. zł. W jego wyniku zakupiono 15 samochodów osobowych (917,6 tys. zł). Części III, IV i V zamówienia dotyczące dostawy 28 samochodów dostawczych zostały unieważnione.

[98] Zgodnie z art. 41 pkt 15 ustawy Prawo zamówień publicznych, ogłoszenie o zamówieniu powinno zawierać m.in.: informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień.

[99] Zgodnie z art. 140 ust. 1 Pzp, zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

nia, że zgoda Ministra Finansów nie jest konieczna. Na przykład w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP, bez wymaganej zgody wprowadzono zmiany w planie finansowym, polegające na zmniejszeniu o 0,3 mln zł wydatków na inwestycje budowlane w § 6050 *Wydatki inwestycyjne* oraz § 6580 *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych* i zwiększeniu o tę samą kwotę limitu wydatków w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne*. Zgody Ministra Finansów nie posiadał także Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (część 70), który podjął decyzję w sprawie zwiększenia o 4,5 mln zł planu wydatków na inwestycję budowlaną przed uzyskaniem stosownej zgody. W części 13 – Instytut Pamięci Narodowej, Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu bez uzyskania zgody Ministra Finansów, przeniesiono kwotę 46,3 tys. zł między paragrafami przewidzianymi do klasyfikowania wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzono kontrolę realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych[100]. Badaniem objęto prawidłowość przygotowania inwestycji do realizacji, gospodarowanie środkami publicznymi, prawidłowe ich wykonanie oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała 15 inwestycji o łącznej wartości kosztorysowej 13.629,0 mln zł, w tym siedem inwestycji wieloletnich ujętych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2010, trzy inwestycje z zakresu gospodarki wodnej realizowane w ramach Programu dla Odry 2006 i wieloletniego Programu budowy Zbiornika Świnna Poręba w latach 2006–2010 oraz pięć inwestycji z zakresu transportu współfinansowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Na realizację 15 inwestycji zaplanowano wydatki w wysokości 2.965,5 mln zł, które w trakcie roku budżetowego zmniejszono do kwoty 2.837,6 mln zł, tj. o 4,3%. Wydatki na sfinansowanie inwestycji wyniosły 1.862,8 mln zł, co stanowiło 63,8% planu pierwotnego oraz 65,6% planu po zmianach, w tym na inwestycje:

- wieloletnie – 715,6 mln zł, tj. 43,0% planu po zmianach,
- inwestycje z zakresu gospodarki wodnej – 359,7 mln zł, tj. 94,1%,
- inwestycje z zakresu transportu – 887,9 mln zł, tj. 99,0% planu po zmianach.

Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków wystąpiło w sześciu spośród 15 skontrolowanych inwestycji, w tym w czterech inwestycjach wieloletnich. W najniższym stopniu zrealizowano inwestycje pn. Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, na którą wydatkowano zaledwie 15,8 mln zł, tj. 39,7% planu (400 mln zł) oraz Modernizacja linii kolejowej E59 Wrocław-Poznań etap II, odcinek Wrocław – granica województwa dolnośląskiego, na którą wydatkowano zaledwie 10,0 mln zł, tj. 22,9% zaplanowanej kwoty (43,7 mln zł). Przyczynami niewykorzystania środków, podobnie jak w latach poprzednich, było przede wszystkim niewłaściwe planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji oraz brak właściwego nadzoru nad ich przebiegiem.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przygotowanie inwestycji do realizacji oraz realizację inwestycji wieloletnich, natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację innych inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

[100] *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa – Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych*, Nr ewid. 80/2011/P10114/KSR, NIK, Warszawa, maj 2011 r.

Niewłaściwe przygotowanie inwestycji do realizacji stwierdzono w 12 na 15 skontrolowanych inwestycji, tj. w 80%. Inwestycje nie były przygotowane zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa[101]. Inwestorzy nie posiadali pełnej dokumentacji inwestycji, w tym aktualnych, kompletnych i zaakceptowanych przez dysponentów części budżetowych programów inwestycji. W programach, m.in. nie ujęto danych o zakresie rzeczowym inwestycji, okresie realizacji inwestycji, planowanych efektach rzeczowych inwestycji, a także o planowanych łącznych kosztach inwestycji.

Nierzetelnie opracowano dokumenty dotyczące dofinansowania inwestycji. Wnioski o dotacje budżetowe i harmonogramy rzeczowo-finansowe sporządzane były błędnie, a inwestorzy nie zapewnili udziału środków własnych na finansowanie inwestycji.

Stwierdzone w toku realizacji inwestycji nieprawidłowości dotyczyły błędów w dokumentacji projektowej, nieterminowej realizacji robót budowlanych oraz naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[102] .

W 10 spośród 15 skontrolowanych inwestycji, w tym pięciu inwestycji wieloletnich, inwestorzy nie przygotowali przedsięwzięć do realizacji, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. W programach inwestycji w szczególności nie ujęto zaktualizowanych wartości kosztorysowych inwestycji, zakresów rzeczowych oraz okresu realizacji, a także łącznego planowanego kosztu inwestycji. Pomimo braku określenia w programach inwestycji wartości kosztorysowej, dysponenci części budżetu państwa przekazywali dotacje na ich realizację.

W przypadku ośmiu spośród 15 skontrolowanych inwestycji nieprawidłowo zaplanowano nakłady finansowe na ich realizację. Wnioski o dotacje inwestycji sporządzono nierzetelnie, nie uwzględniając zaawansowania prac nad realizacją inwestycji oraz realnych możliwości wykorzystania.

W ośmiu z 15 inwestycji objętych kontrolą nierzetelnie oraz niegospodarnie wydatkowano środki budżetowe na ich realizację. Dotyczyło to finansowania ze środków dotacji budżetowej działalności jednostek organizacyjnych inwestorów oraz wydatkowania środków na reklamę inwestorów zamiast zadań inwestycyjnych. Inwestorzy niezasadnie zwiększyli zakres finansowanych robót, nie zachowując należytej staranności przy odbiorze robót. Na przykład Uniwersytet Medyczny w Łodzi do dnia 31 grudnia 2010 r. nie posiadał ogółem 23 pozycji dokumentacji projektowej, pomimo że za omawianą dokumentację zapłacono pełną cenę umowną 7,9 mln zł. Odbioru dokumentacji dokonano rezygnując z jej weryfikacji przez niezależną instytucją weryfikującą, pomimo że umowa przewidywała taką możliwość.

W przypadku dziewięciu skontrolowanych inwestycji, w tym pięciu wieloletnich, inwestycje realizowano przewlekle, dokonując wielokrotnych zmian terminów ich zakończenia. Było to spowodowane przede wszystkim nienależytym przygotowaniem do rozpoczęcia robót budowlanych. Największe opóźnienie w stosunku do pierwotnie zaplanowanego terminu zakończenia inwestycji wyniosło

[101] Dz.U. Nr 120, poz. 831.
[102] Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

26 lat i dotyczyło Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi. Projektowany termin zakończenia inwestycji przedłużono z 1985 r. do 2011 r., a termin zakończenia budowy Centrum Klinicznego Akademii Medycznej we Wrocławiu przedłużono o 17 lat, tj. z 1994 r. do 2011 r.

Dla dwóch na 15 objętych kontrolą inwestycji przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Dotyczyło to między innymi zastosowania niewłaściwych trybów postępowania czy niezachowania kryteriów wyboru ofert określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

W przypadku inwestycji pn. Budowa północno-wschodniej obwodnicy Bielska-Białej w ciągu S-69 Bielsko-Biała – Żywiec przekazano do użytkowania obiekty budowlane przed zakończeniem robót budowlanych, bez uzyskania przez Oddział ostatecznych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, co stanowiło naruszenie art. 55 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Ponadto podczas realizacji czterech spośród 15 skontrolowanych inwestycji, inspektorzy nadzoru nie wypełniali obowiązków zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane. W dziennikach budowy nie dokonywano wpisów dotyczących przebiegu robót, danych dotyczących osób, którym powierzono kierownictwo, nadzór i kontrolę przebiegu inwestycji. Działania te stanowiły naruszenie art. 45 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy.

W dwóch inwestycjach stwierdzone błędy i braki w opracowanej i przekazanej do realizacji dokumentacji projektowej spowodowały między innymi wzrost kosztów realizacji inwestycji, a w konsekwencji przedłużenie cyklu ich realizacji i terminów zakończenia inwestycji. Inwestor budowy Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi do dnia 31 grudnia 2010 r. nie posiadał kompletnej dokumentacji projektowej.

Podobnie jak w roku ubiegłym, dysponenci części budżetowych sprawowali niewystarczający nadzór nad efektywnym wydatkowaniem środków na realizację inwestycji i przekazywali środki z budżetu państwa na ich finansowanie, pomimo niespełnienia przez inwestorów wymagań w zakresie prawidłowego przygotowania ich do realizacji, w szczególności weryfikacji wartości kosztorysowej inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak w latach poprzednich, stwierdziła nieprawidłową realizację inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa. Skutkowało to przedłużaniem terminów realizacji i zakończenia inwestycji, a także ponoszeniem niekontrolowanych wydatków przez budżet państwa.

Nastąpiła nieznaczna poprawa ich realizacji, ale proces planowania i przygotowania inwestycji nadal utrzymywał się na niskim poziomie. Niezbędne jest podjęcie działań przez dysponentów środków publicznych oraz inwestorów w zakresie:

- zwiększenia nadzoru i kontroli nad przygotowaniem i realizacją inwestycji,
- przekazywania środków publicznych na finansowanie inwestycji budowlanych wyłącznie inwestorom posiadającym zaakceptowane lub uzgodnione programy inwestycji,
- finansowania ze środków budżetu państwa inwestycji spełniających warunki finansowania, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa,
- zdyscyplinowania inwestorów do terminowego zakończenia inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

Wydatki na finansowanie potrzeb obronnych zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2010 w kwocie 25.719,0 mln zł, z tego 25.448,3 mln zł w części 29 – Obrona narodowa oraz 270,7 mln zł w innych częściach. Przewidywane wykonanie produktu krajowego brutto w 2009 r., przyjęte do opracowania projektu budżetu i podane w uzasadnieniu do uchwalonego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2010 wynosiło 1.322.322 mln zł. Spełniony został tym samym, chociaż na minimalnym poziomie, określony w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej sił zbrojnych[103] wymóg przeznaczenia na potrzeby obronne RP wydatków z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego. Wykonanie wydatków na finansowanie potrzeb obronnych wyniosło 25.268,9 mln zł, co stanowiło 1,88% PKB z 2009 r. Wskaźnik ten był niższy od planowanego o 0,07 punktu procentowego z uwagi na wyższy niż planowano wolumen PKB oraz niewykorzystanie całości środków przewidzianych w ustawie budżetowej w części 29 – Obrona narodowa. Wykonanie planu wydatków w tej części wyniosło 25.001,7 mln zł, tj. 98,1%.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na bardzo niskie wykonanie wydatków w II półroczu 2010 r. i ich koncentrację w grudniu[104], co świadczyło o niewystarczającym przygotowaniu do realizacji zadań, w tym przede wszystkim o charakterze inwestycyjnym. Należy dodatkowo podkreślić, że w 2010 r. Ministerstwo Obrony Narodowej wypłaciło z budżetu w formie przedpłat i zaliczyło do wydatków 1.596,6 mln zł, z czego do końca roku nie rozliczono 1.153,3 mln zł, a opłacone dostawy nie zostały zrealizowane. Przedpłaty te miały charakter zaliczek wypłaconych wykonawcom przede wszystkim zakładom przemysłu zbrojeniowego, na poczet przyszłych dostaw.

W obowiązującym systemie prawnym brak jest podstaw umożliwiających wypłatę przedpłat i zaliczek jakimkolwiek dostawcom towarów i usług. Podstawy takiej nie mogą stanowić wewnętrzne zarządzenia lub wytyczne Ministra Obrony Narodowej.

Zdaniem NIK istnieje potrzeba szczegółowego przeanalizowania systemu przedpłat stosowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej, w tym jego zasadności. W zależności od wyników tej analizy należy wprowadzić odpowiednie podstawy prawne lub zrezygnować ze stosowania przedpłat.

Wydatki na programy wieloletnie

W ustawie budżetowej począwszy od 2009 r. wydatki na realizację programów wieloletnich prezentowane są w układzie zadaniowym. Stwarza to możliwość poszerzenia planowania wieloletniego wydatków o informacje, jakie spodziewane rezultaty mają być osiągnięte w wyniku wydatkowania środków. Na realizację 64 programów wieloletnich przewidziano w 2010 r. wydatki w wysokości 8.246,2 mln zł, które w trakcie roku zwiększono o 592,3 mln zł do kwoty 8.838,5 mln zł, a liczba programów wieloletnich została zwiększona do 88. Wydatki na programy wieloletnie wyniosły 7.810,7 mln zł, tj. 88,4% planu po zmianach i były o 37,2% niższe niż w 2009 r. (12.433,0 mln zł – 73 programy).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. szczegółowym badaniem objęto wybrane programy wieloletnie pod kątem realizacji budżetu zadaniowego jak również mające istotne znaczenie w zakresie realizacji wydatków w częściach budżetu państwa.

---

[103] Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.

[104] Podrozdział 4.3. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa.

Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011

Rok 2010 był czwartym rokiem, w którym w części 42 – Sprawy wewnętrzne realizowany był „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011"[105]. Celem programu jest stworzenie warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań przez jednostki bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz istotna poprawa skuteczności ich działania. Na jego realizację w 2010 r. przeznaczono kwotę 491,5 mln zł, a wydatkowano 490,1 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Środki przeznaczono między innymi dla:

- Policji – na zakup 226 samochodów, 14.996 kompletów pistoletów P-99 i 1.975 kamizelek kuloodpornych na mundur oraz siedmiu urządzeń typu TESTER i pięciu robotów pirotechnicznych, remont i modernizację śmigłowca Mi-8T oraz naprawę poweryfikacyjną śmigłowca W-3A, zakup i wymianę systemów teleinformatycznych w celu dostosowania do obowiązujących wymagań, budowę nowych siedzib komend powiatowych,
- Straży Granicznej – na zakup 10 pojazdów do mobilnej kontroli i 10 pojazdów patrolowo-szosowych w wersji oznakowanej, zakup i wymianę sprzętu oraz systemów teleinformatycznych, budowę strażnicy,
- Państwowej Straży Pożarnej – na zakup 57 samochodów ratownictwa wysokościowego i samochodów ratowniczo-gaśniczych, zakup i wymianę sprzętu oraz systemów teleinformatycznych, budowę Systemu Przetwarzania Danych, rozbudowę systemu IT w komendach wojewódzkich, miejskich i powiatowych, budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów,
- Biura Ochrony Rządu – na zakup 18 samochodów osobowych, samochodu sanitarnego i serwisowego oraz dwóch autobusów, dwóch aparatów rentgenowskich do kontroli bagażu, czterech zestawów inspekcyjnych oraz przenośnego analizatora substancji niewiadomego pochodzenia, zakup i wymianę sprzętu oraz systemów teleinformatycznych, modernizację części sprzętu techniki specjalnej.

W 2010 r. NIK przeprowadziła kontrolę[106] stanu realizacji w okresie od stycznia 2008 r. do czerwca 2010 r. Programu modernizacji Policji. Stwierdzono zagrożenie osiągnięcia zakładanych celów ze względu na nieodpowiednie przygotowanie do realizacji Programu. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przygotowanie przez Komendę Główną Policji objętych kontrolą projektów do realizacji. Podejmowane przedsięwzięcia planowano nierzetelnie, nie sporządzano analiz możliwości ich realizacji z punktu widzenia posiadanych i koniecznych do pozyskania zasobów finansowych, kadrowych i rzeczowych. Wskutek tego między innymi powstały opóźnienia w realizacji umów oraz w zakresie rzeczywistego wykorzystania zakupionego sprzętu i wyposażenia. Stwierdzono również niegospodarne wydatkowanie części środków finansowych przeznaczonych na projekty informatyczne. Nieprawidłowości dotyczące działań niegospodarnych i niecelowych wystąpiły przy zakupie sprzętu komputerowego. W celu zastosowania wielomodułowego Systemu Wspomagania Obsługi Policji w 2010 r. zakupiono

[105] Program modernizacji ustanowiony został ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011" (Dz.U. Nr 35, poz. 213 ze zm.).

[106] *Informacja o wynikach kontroli realizacji Programu modernizacji Policji ustanowionego ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r.* Nr ewidencyjny 47/2011/P10083/KOB, NIK, Warszawa 2011 r.

moduł finansowo-księgowy, pomimo że znacznie wcześniej, tj. w 2008 r. i na początku 2009 r. został zakupiony sprzęt komputerowy o łącznej wartości 8,0 mln zł. W ocenie NIK zakup sprzętu komputerowego, w znacznej części, był dokonany przedwcześnie.

Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego[107] i Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2015[108]

Na zadania inwestycyjne objęte tymi dwoma programami przeznaczono środki ujęte w części 38 – Szkolnictwo wyższe. W ustawie budżetowej na rok 2010 zaplanowano dla Uniwersytetu Jagiellońskiego dofinansowanie z budżetu państwa w wysokości 74,8 mln zł. Uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2010 r. ograniczono dotację o kwotę 10,4 mln zł, z której 5,0 mln zł przeznaczono dla Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na realizację zadań w ramach programu wieloletniego, a 5,4 mln zł na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa. Na realizację programu „Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego" w 2010 r. wydatkowano 63,6 mln zł, tj. 98,8% planu po zmianach (64,4 mln zł). Na zadania inwestycyjne realizowane w ramach programu wieloletniego „Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2015" wydatkowano 69,9 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

Budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba

Celem programu jest ochrona przed powodzią doliny Skawy i Wisły wraz z Krakowem. Inwestorem jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) w Krakowie. Na 2010 r. zaplanowano wydatki w kwocie 254 mln zł na realizację prac w ramach trzech zadań: budowa zbiornika, przebudowa dróg oraz przebudowa linii kolejowej. W trakcie roku budżetowego plan wydatków został zmniejszony o 89,0 mln zł, tj. o 35%, w związku z niekorzystnymi warunkami pogodowymi powodującymi przerwy w robotach budowlanych, odpowiednio korygując zakres robót. Nawet pierwotnie planowana kwota wydatków (250,0 mln zł) nie gwarantowała terminowego zakończenia Inwestycji do końca 2010 r. W 2010 r. na realizację zadań związanych z budową Zbiornika Wodnego Świnna Poręba wydatkowano łącznie 165,0 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. W 2011 r. prace związane z realizacją Inwestycji trwały nadal, przy formalnym braku zapewnienia finansowania.

NIK ocenia pozytywnie działania podjęte przez RZGW w 2010 r. w zakresie przygotowania, realizacji oraz nadzoru nad przebiegiem inwestycji. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia dotyczące wydatkowania środków przeznaczonych na jej realizację oraz prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej Inwestora, nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

[107] Ustanowiony ustawą z dnia 23 maja 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Budowa Kampusu 600 lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego" (Dz.U. Nr 67, poz. 677 ze zm.).

[108] Ustanowiony ustawą z dnia 22 lipca 2004 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2015" (Dz.U. Nr 192, poz. 1962 ze zm.).

Program przygotowania, obsługi i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.

Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2009 r.[109] w celu zapewnienia stabilnego finansowania zadań w przygotowaniu i sprawowaniu prezydencji. Z zaplanowanej na lata 2010–2012 kwoty 430,0 mln zł na realizację programu - 377,0 mln zł pochodzi z budżetu państwa. Do wydatkowania w 2010 r. przewidziano 106,0 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę[110] realizacji zadań w ramach przygotowań organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczypospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Zbadano prawidłowość działań organów administracji rządowej realizujących zadania w zakresie tych przygotowań. Pełnomocnik Rządu, wywiązując się z zadania określonego w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu, zaplanował realizację zadań organów administracji rządowej, niezbędnych do przygotowania i sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Zadania finansowane ze środków programu realizowane są w ramach „centralnej" części programu – przez Pełnomocnika Rządu i części „resortowej" - na zadania własne ministerstw oraz urzędów centralnych. W 2010 r. na realizację zadań wydatkowano 91,3 mln zł, tj. 90,0% planu po zmianach (101,5 mln zł).

Uchybienia w działalności Pełnomocnika Rządu dotyczyły między innymi: opóźnienia w udostępnieniu jednostkom komputerowego systemu fiszek projektowych w stosunku do terminu planowanego w dokumencie „Programowanie polskiej Prezydencji w Radzie UE. System fiszek: koncepcja i dane techniczne projektu"[111], opóźnień w rozpoczęciu negocjowania i podpisania umów najmu obiektów konferencyjnych. Stwierdzono także opóźnienia w stosunku do terminów planowanych w dokumencie „Weryfikacja stanu przygotowań administracji publicznej do objęcia Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r."[112] w negocjowaniu i podpisaniu umów partnerskich, a także w procesie wyboru firmy zarządzającej flotą transportową oraz firmy do kompleksowej obsługi spotkań i konferencji w trakcie polskiego przewodnictwa w Radzie UE.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rzecz przygotowania programu kulturalnego polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej i pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, realizację zadań w zakresie przygotowań do Prezydencji przez cztery skontrolowane podmioty, tj. Pełnomocnika Rządu, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Finansów. Uchybień nie stwierdzono w działalności Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Program ochrony brzegów morskich

Program realizowały urzędy morskie w części 21 – Gospodarka morska. Do zadań programu należy budowa, rozbudowa i utrzymanie systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, w tym usuwanie uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brze-

[109] Uchwała nr 113/2009. Program ten był nowelizowany uchwałami nr 209/2009 z dnia 2 grudnia 2009 r., nr 65/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r. i nr 114/2010 z dnia 27 lipca 2010 r.

[110] *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w ramach przygotowań organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczypospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej,* Nr ewid. 182/2010/I10002/KAP, NIK, Warszawa 2011 r.

[111] Dokument przyjęty przez Komitet do spraw Europejskich w dniu 13 lipca 2010 r.

[112] Dokument został przyjęty przez KERM w dniu 24 listopada 2009 r.

gów morskich, zapewnienie stabilizacji linii brzegowej i zapobieganie zanikowi plaż, a także monitorowanie brzegów morskich. W ustawie budżetowej na rok 2010 przewidziano wydatki w kwocie 43,6 mln zł, zgodnie z harmonogramem realizacji programu, zmniejszone w trakcie roku budżetowego do 38,1 mln zł, tj. o 12,8%. Wydatkowano 33,5 mln zł, tj. 87,9% planu po zmianach. W zakresie rzeczowym nie wykonano w całości trzech zadań, dotyczących sztucznego zasilania brzegów oraz budowy i odbudowy systemu ostróg zabezpieczających brzeg, tj. w Orłowie, Ustroniu Morskim i Dźwirzynie. Niewykonanie robót spowodowane było między innymi zerwaniem umów z wykonawcami i trudnymi warunkami atmosferycznymi.

Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011

Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., w której ustalono, że nadzór nad jego realizacją sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, natomiast jego realizacja, tj. wybór projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich finansowanie i rozliczenie należy do wojewodów. Założeniem programu jest wsparcie budowy, przebudowy lub remontu kluczowych odcinków dróg gminnych i powiatowych. Na finansowanie programu w 2010 r. zaplanowano 2.000,0 mln zł, w tym 1.000,0 mln zł środków pochodzących z budżetu państwa. W 2010 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji realizowało działania nadzorcze m.in. poprzez monitorowanie realizacji programu. NIK ocenia pozytywnie fakt, że z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, podjętej w związku ze skutkami powodzi, Rada Ministrów w sierpniu 2010 r. zmieniła uchwałę z 2008 r., wprowadzając dla jednostek samorządu terytorialnego, których infrastruktura drogowa ucierpiała w powodziach, ułatwienia w ubieganiu się o środki zaplanowane w programie.

Na całkowitą wartość zrealizowanych zadań w 2010 r. wynoszącą 2.000,0 mln zł, złożyła się dotacja z budżetu państwa w kwocie 974,0 mln zł, tj. 97,4% planu środków budżetu państwa oraz wkład własny jednostek samorządu terytorialnego wynoszący łącznie 1.026,0 mln zł. W ramach programu przebudowano 1.941 km, wybudowo 268 km oraz wyremontowano 678 km dróg, tj. łącznie 2.887 km dróg lokalnych, przy ustalonym mierniku 2.000 km. Przy wykorzystaniu dostępnych środków przekroczono zakładany miernik o 887 km przebudowanych, wybudowanych i wyremontowanych dróg lokalnych.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012

Program przewiduje rozwój podstawowej sieci drogowej Polski polegający na stworzeniu autostrad o długości około 1.676 km oraz dróg ekspresowych o łącznej długości około 2.267 km. W ramach programu realizowane są działania zmierzające do wybudowania 58 obwodnic drogowych w miejscowościach dotkniętych wysoką uciążliwością ruchu tranzytowego oraz przebudowę odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu. Celem programu jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi. Na finansowanie programu w 2010 r. w części 39 – Transport zaplanowano nakłady z budżetu państwa w wysokości 3.158,8 mln zł, wydatkowano 2.470,2 mln zł. Jednostką realizującą program jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Rada Ministrów uchwałą z 19 października 2010 r. w sprawie niektórych działań związanych z realizacją programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012" określiła limit zobowiązań do kwoty 23,2 mld zł, począwszy od 2010 roku. Do takiej kwoty GDDKiA mogła podpisywać umowy i realizować wydatki.

W 2010 r., głównie w wyniku nakładów inwestycyjnych poniesionych w poprzednich latach, oddano do użytkowania 207,8 km nowych dróg krajowych na 110,1 km planowanych, w tym 9,7 km autostrad (plan – 2,2 km), 129,98 km dróg ekspresowych (plan – 107,9 km) oraz 11 obwodnic (plan – 10 obwodnic) o długości 58,4 km. Wzmocniono również konstrukcje sieci drogowej o wytrzymałości nacisku do 11,5 t/oś na długości 550 km.

Program wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia

Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2009 r. na lata 2009–2011. Celem programu było stworzenie warunków do rozwoju oraz wzrostu konkurencyjności regionów poprzez powstanie stabilnych ekonomicznie podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych w systemie ochrony zdrowia, w ramach realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego nieobjętych kontraktami wojewódzkimi. Program zakłada, że samorząd terytorialny otrzyma pomoc w formie dotacji celowej z budżetu państwa, która zostanie przeznaczona na spłatę zobowiązań publicznoprawnych i części zobowiązań cywilnoprawnych. Na realizację programu w 2010 r. zaplanowano w rezerwach celowych 350,0 mln zł. Minister Finansów przekazał 171,8 mln zł.

W ocenie NIK konstrukcja programu była wadliwa. Nie określono w nim priorytetów, do czego zobowiązywał art. 17 ust. 1 pkt 3 oraz pkt 5 lit.b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[113]. Postanowienia programu były niejednoznaczne i stały się przyczyną jego błędnej interpretacji przez Ministra Zdrowia. W związku z wątpliwościami co do sposobu wykorzystania środków, dwa miesiące po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały, Minister Zdrowia wystąpił do Ministra Finansów i Ministra Rozwoju Regionalnego z prośbą o rozstrzygnięcie kwestii na jakie cele może być przeznaczona dotacja celowa z budżetu państwa, przekazywana przez Ministra Zdrowia dla jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie NIK problem ten powinien zostać jednoznacznie rozstrzygnięty jeszcze przed podjęciem wspomnianej uchwały przez Radę Ministrów.

W konsekwencji Minister Zdrowia przekazał w 2010 r. dotacje celowe jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 37,8 mln zł na sfinansowanie działań nieprzewidzianych w programie. Należy podkreślić, że środki na dotacje dla tych jednostek w ramach programu pochodziły z rezerwy celowej i mogły być przeznaczone zgodnie z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, wyłącznie na cel, na jaki rezerwy te zostały utworzone.

[113] Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

6.5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Obsługa długu publicznego

Wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły w 2010 r. trzecią pod względem wielkości pozycję w strukturze wydatków budżetowych według działów, po wydatkach na ubezpieczenia społeczne i tzw. rozliczeniach różnych. Wydatki te, odzwierciedlające koszt prowadzenia niezrównoważonej polityki budżetowej, wyniosły 34.143,0 mln zł i były wyższe od poniesionych w 2009 r. o 1.915,2 mln zł, tj. o 5,9%. Wzrost ten był wyższy niż całość rocznych wydatków budżetu państwa w takich działach, jak kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, oświata i wychowanie, gospodarka mieszkaniowa. Przyrost kosztów obsługi długu był w szczególności wynikiem przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa.

Obsługa zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, była w 2010 r. realizowana w wysokościach i terminach, wynikających z listów emisyjnych i umów, stanowiących źródło tych zobowiązań.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 26.757,4 mln zł, tj. o 165,3 mln zł (o 0,6%) więcej niż założono w ustawie budżetowej na 2010 r. oraz o 490,7 mln zł mniej niż przyjęto w planie po zmianach. Niewykorzystana kwota 490 mln zł została zablokowana, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Niemal całość wydatków na obsługę długu krajowego stanowiły koszty obsługi skarbowych papierów wartościowych, pożyczek i kredytów. Wyniosły one 26.723,3 mln zł. W zdecydowanej większości były to wydatki określone w latach wcześniejszych, w wyniku zaciągnięcia długu. Na pozostałą kwotę – 34,1 mln zł – złożyły się koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz koszty postępowań sądowych związanych z egzekucją należności z tytułu poręczeń i gwarancji.

Tabela 28. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Obsługa długu krajowego	25.552,5	26.592,1	27.248,1	26.757,4	104,7	100,6	98,2
Odsetki i dyskonto od krajowych spw oraz pożyczek i kredytów:	25.510,1	26.447,7	27.211,0	26.723,3	104,8	101,0	98,2
a) bony skarbowe, w tym:	2.413,2	2.339,4	2.658,2	2.658,2	110,2	113,6	100,0
transakcje swapowe	-300,0	0	301,2	301,2	-100,4	-	100,0
b) obligacje hurtowe, w tym:	22.682,8	23.464,7	23.940,8	23.453,0	103,4	100,0	98,0

Wyszczególnienie	2009	2010			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
transakcje swapowe	-929,5	-1,8	675,2	675,2	-72,6	38 148,1	100,0
c) obligacje detaliczne	407,0	640,0	608,6	608,6	149,5	95,1	100,0
d) obligacje nierynkowe BGŻ	7,0	3,5	3,5	3,5	49,9	99,9	100,0
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	42,4	67,0	37,0	34,1	80,4	50,9	92,2
Wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym koszty postępowań sądowych	0,0	77,4	0,07	0,03	49 787,6	0,0	40,2

Wielkości procentowe z kolumnach 6-8 zostały wyliczone na podstawie danych przed zaokrągleniem.
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

We wrześniu 2010 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków na obsługę długu krajowego o 656 mln zł, zmniejszając wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego. Operacja ta była zgodna z art. 165 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zwiększone zostały w szczególności środki na transakcje swapowe, obejmujące wymianę płatności odsetkowych od obligacji hurtowych. W 2010 r. na operacje te przeznaczono 670,6 mln zł, co pozwoliło na zmniejszenie wydatków w 2011 r. o 681,8 mln zł. Różnica między płatnościami w obu latach pokryła koszt pozyskania pieniądza na przeprowadzenie operacji oraz zapewniła ich rentowność.

W 2010 r. zwiększenia wymagały także wydatki na obsługę bonów skarbowych. Przyczyną było przeprowadzenie operacji swapowych w IV kwartale 2009 r., tj. po opracowaniu projektu ustawy budżetowej na 2010 r. Operacje te miały na celu przeniesienie wydatków z 2009 r. na 2010 r. i tym samym ukształtowanie deficytu na pożądanym poziomie. W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2009 zaplanowano je w wysokości 2.100 mln zł. Wobec korzystniejszego wykonania budżetu państwa w innych częściach nie występowało zagrożenie przekroczenia deficytu. Ograniczono więc skalę operacji do 300 mln zł. W ich wyniku wydatki w 2010 r. wzrosły o 301,5 mln zł.

Niskie było natomiast wykonanie wydatków na poręczenia i gwarancje. Polskie Koleje Państwowe SA (PKP SA) oraz spółdzielnie mieszkaniowe samodzielnie dokonywały obsługi zadłużenia. Skarb Państwa nie musiał w związku z tym pokrywać rat kredytów. Wydatkami z tytułu poręczeń były jedynie koszty sądowe w wysokości 28,1 tys. zł, poniesione w związku z działaniami egzekucyjnymi wobec Chłodni Łódź SA oraz Polskich Zakładów Zbożowych SA we Włocławku.

Samodzielna obsługa zobowiązań przez PKP SA była możliwa, gdyż spółka uzyskała środki na ich refinansowanie. Źródłem środków była emisja gwarantowanych przez Skarb Państwa obligacji PKP SA o wartości 0,4 mld zł oraz przychody ze sprzedaży części akcji PKP Polskich Linii Kolejowych SA i udziałów w Przewozach Regionalnych Sp. z o.o. w wysokości 0,5 mld zł. Akcje i udziały zostały nabyte przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Kolejowego. W celu umożliwienia takiego sposo-

bu finansowania dokonano nowelizacji ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym[114]. W przeciwnym razie operacja ta musiałaby zostać zakwalifikowana jako wydatki majątkowe i powiększyłoby to deficyt budżetu państwa.

Kontrola płatności na kwotę 17.880,6 mln zł, stanowiących 66,8% wydatków na obsługę długu krajowego, nie wykazała nieprawidłowości.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2010 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 7.385,6 mln zł. W stosunku do roku poprzedniego wzrosły one o 710,4 mln zł, tj. o 10,6%. Wzrost ten był konsekwencją stosowanej w ostatnich latach polityki stopniowego zwiększenia finansowania potrzeb pożyczkowych w walutach obcych. Oprocentowanie zadłużenia zagranicznego jest niższe niż długu nominowanego w złotych, ale zobowiązania te są obciążone ryzykiem, związanym z płynnym kształtowaniem się kursu złotego do walut obcych. W 2010 r. kurs walutowy kształtował się jednak korzystnie, nie powodując perturbacji dla obsługi długu.

Plan wydatków po zmianach został zrealizowany w 96,9%. W wrześniu został on zmniejszony z 8.276,4 mln zł do 7.620,4 mln zł, tj. o 656,0 mln zł. Decyzja ta była możliwa, gdyż w kosztach obsługi długu zagranicznego wystąpiły oszczędności związane z brakiem wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji zagranicznych. Niższe wykonanie wydatków było także wynikiem niższego od zakładanego poziomu kursu złotego w stosunku do euro[115], stóp procentowych na rynkach euro i dolara[116] oraz niższego niż planowano wykorzystania kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych o 1.943,7 mln zł. W listopadzie 2010 r. niewykorzystany limit wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w kwocie 215 mln zł, jako nadmierny do potrzeb, został zablokowany na podstawie z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W strukturze wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w 2010 r. dominowały odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych. Stanowiły one 96% kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego. Pozostałą część stanowiły koszty poniesione w związku z organizacją emisji skarbowych papierów wartościowych (3,2%), koszty finansowania zakupu samolotów wielozadaniowych F-16 (0,7%) oraz należności z tytułu poręczeń i gwarancji (0,1%).

[114] Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61 ze zm.
[115] Średnioroczny kurs EUR/PLN wyniósł 3,99 wobec planowanego 4,08.
[116] Rzeczywiste oprocentowanie na rynku euro było niższe od planowanego o 0,8-0,9 pkt proc., a na rynku dolara amerykańskiego o 0,8-2,0 pkt proc.

Tabela 29. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009	2010			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Obsługa zadłużenia zagranicznego	6.675,2	8.276,4	7.620,4	7.385,6	110,6	89,2	96,9
Odsetki i dyskonto od spw, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, w tym:	6.494,6	7.396,8	7.206,8	7.089,4	109,2	95,8	98,4
KREDYTY:	1.233,2	1.297,1	1.126,8	1.059,4	85,9	81,7	94,0
– Klub Paryski	24,9	10,7	11,3	11,3	45,5	105,6	100,0
– Bank Światowy	268,2	297,8	226,6	191,2	71,3	64,2	84,4
– Europejski Bank Inwestycyjny	879,9	937,6	837,6	809,5	92,0	86,3	96,6
– Bank Rozwoju Rady Europy	52,9	45,4	45,4	41,5	78,4	91,2	91,4
– Kredyt japoński	7,2	5,5	5,9	5,9	81,5	106,6	100,0
OBLIGACJE:	5.261,5	6.099,7	6.080,0	6.030,0	114,6	98,9	99,2
– obligacje Brady'ego	44,4	42,8	42,8	36,7	82,5	85,7	85,7
– obligacje skarbowe wyemitowane za granicą	5.217,0	6.056,9	6.037,2	5.993,3	114,9	98,9	99,3
Koszty emisji spw oraz inne opłaty i prowizje	58,1	75,0	265,0	239,9	413,2	319,8	90,5
Wydatki związane z finansowaniem zakupu samolotów F-16	115,1	141,5	141,5	50,0	43,4	35,3	35,3
Wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń	7,4	663,0	7,0	6,3	85,1	1,0	90,4

Wielkości procentowe z kolumnach 6-8 zostały wyliczone na podstawie danych przed zaokrągleniem.
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W wyniku badania 24,8% wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w łącznej wysokości 1.833,7 mln zł nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwróciła jedynie uwagę, że trzeci rok z rzędu Ministerstwo Finansów uzyskało ujemny wynik rozliczeń z tytułu transakcji pochodnych, zawartych w celu zmiany struktury walutowej płatności wynikających z finansowania programu F-16[117]. Umożliwiły one wymianę płatności w dolarach amerykańskich na euro. Koszty obsługi długu w euro były jednak w ostatnich trzech latach wyższe niż w dolarach amerykańskich. W związku z tym od 2005 r. transakcje te zamknęły się stratą w wysokości 52,5 mln zł. Ministerstwo Finansów nie przewiduje zmiany warunków tych przepływów twierdząc, że zawarcie transakcji o odwrotnym kierunku pociągnęłoby za sobą dalsze koszty.

[117] Wieloletni program wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe.

6.6. Środki własne Unii Europejskiej

Polska wpłaca do budżetu Unii Europejskiej składkę członkowską w ramach systemu środków własnych Unii Europejskiej. W 2010 r. wydatki budżetu państwa w ramach środków własnych Unii Europejskiej wyniosły 14.345,4 mln zł[118].

Wpłaty dokonywane były zgodnie z regulacjami zawartymi w decyzji Rady nr 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich[119] oraz rozporządzenia Rady nr 1150/2000/WE, Euratom z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję nr 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich[120]. Decyzja Rady nr 2007/436 weszła w życie dnia 1 marca 2009 r. z mocą wsteczną od 1 stycznia 2007 roku[121].

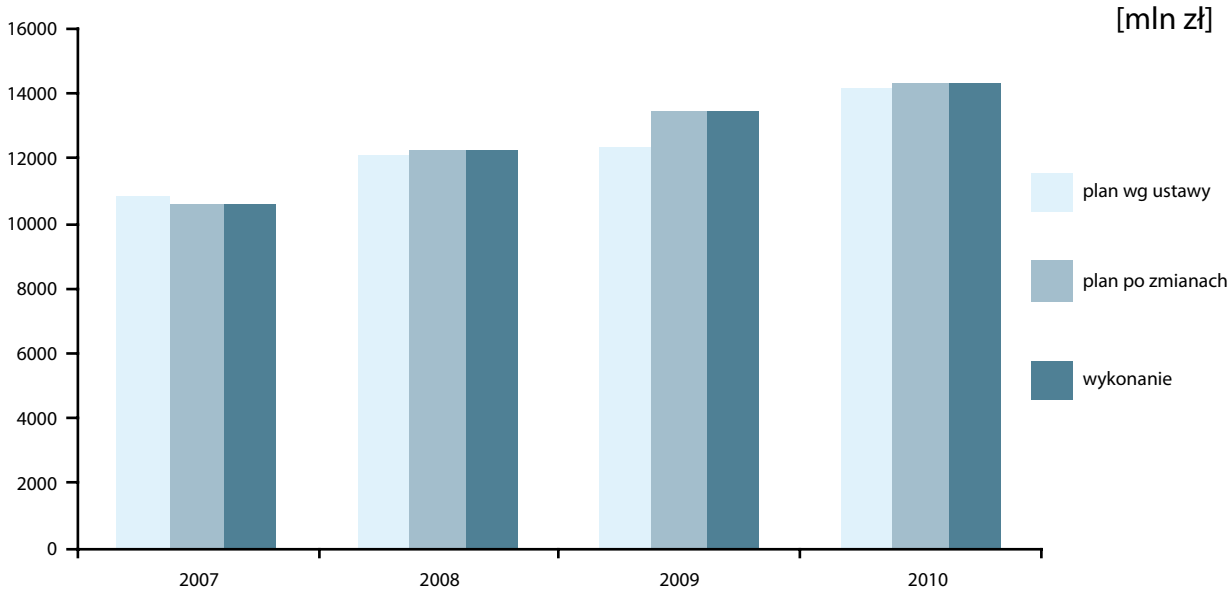
Zgodnie z art. 2 decyzji Rady nr 2007/436, składka wpłacana do budżetu Unii Europejskiej z tytułu tzw. środków własnych UE zawiera następujące elementy:

– wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto, tj. składka z tytułu DNB,
– wpłata obliczona, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów UE, na podstawie podatku od towarów i usług – składka z tytułu VAT),
– wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych pobierana na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej oraz opłatach cukrowych nałożone – łącznie nazywane tradycyjnymi środkami własnymi (ang. *Traditional Own Resources*),
– wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego[122],
– wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013[123] – wyodrębniony mechanizm korekcyjny polegający na obniżeniu ich rocznego wkładu opartego na DNB.

Wykonanie planu wydatków budżetu państwa na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w latach 2007–2010 przedstawiono na wykresie 19.

[118] W części 84 – Środki własne Unii Europejskiej – 14.333,0 mln zł, w części – Rynki rolne – 12,4 mln zł.
[119] Dz. U.UE.L z 2007 r., Nr 163, poz. 17 – zwane dalej: decyzją Rady Nr 2007/436.
[120] Rozporządzenie to (zwane dalej rozporządzeniem Rady nr 1150/2000) zostało zmienione rozporządzeniem nr 105/2009/WE, Euratom dnia 26 stycznia 2009 r. zmieniającym rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz. U.UE.L. z 2009 r., Nr 36, poz. 1).
[121] Zgodnie z art. 11 decyzji Rady nr 2007/436.
[122] Zgodnie z art. 4 decyzji Rady nr 2007/436.
[123] Zgodnie z art. 2 ust. 5 decyzji Rady nr 2007/436 oraz art. 10 ust. 9 rozporządzenia Rady nr 1150/2000.

19. *Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE w latach 2007–2010*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2010 wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w wysokości 14.095,1 mln zł, zostały w trakcie roku budżetowego zwiększone o 250,4 mln zł, tj. do kwoty 14.345,5 mln zł. W porównaniu do 2009 r. (13.417,9 mln zł) wydatki w ramach środków własnych UE były wyższe o 6,9%. Wzrost spowodowany był wprowadzeniem przez Radę i Parlament Europejski zmian do budżetu ogólnego UE w trakcie roku budżetowego[124].

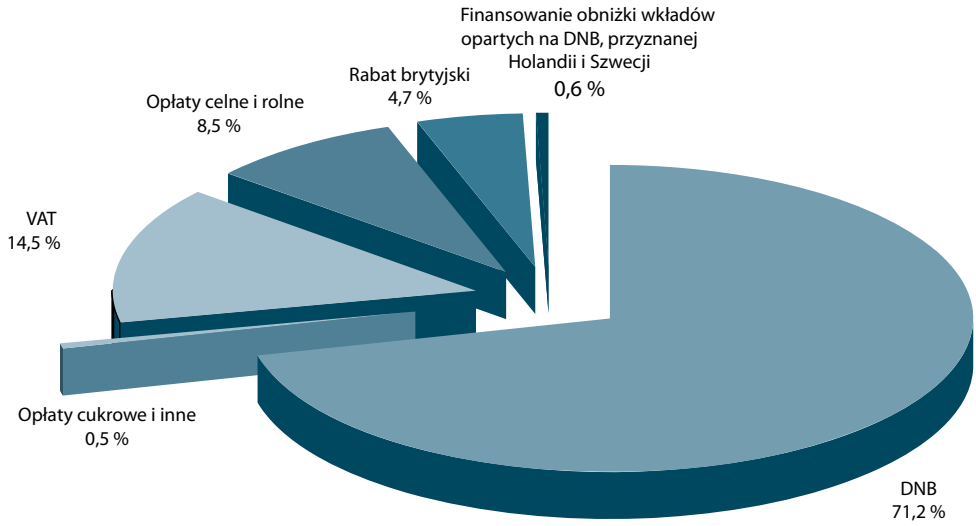
Do budżetu Unii Europejskiej wpłacono 14.345,4 mln zł, na którą złożyły się wpłaty z tytułu:

- składki dochodu narodowego brutto – 10.211,5 mln zł,
- składki z podatku od towarów i usług – 2.083,5 mln zł,
- udziału w opłatach celnych i rolnych – 1.219,9 mln zł,
- finansowania rabatu brytyjskiego – 671,9 mln zł,
- finansowania obniżki wkładów obliczonych na podstawie DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013 – 91,9 mln zł,
- udziału w opłatach cukrowych i innych – 66,7 mln zł[125].

Strukturę wydatków na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w 2010 r. przedstawiono na wykresie 20.

[124] W 2010 r. budżet UE był sześciokrotnie nowelizowany, w tym trzy korekty miały wpływ na wysokość polskiej składki.
[125] W kwocie tej 12,4 mln zł stanowiły środki przeznaczone na zapłatę IV raty należności na rzecz budżetu Unii Europejskiej, wynikającej z decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej nadmiernych zapasów produktów rolnych.

20. *Struktura wydatków na sfinansowanie składki do UE w 2010 r.*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Środki, przeznaczone na sfinansowanie polskiej składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej, zostały wydatkowane celowo i w prawidłowej wysokości oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do terminowości ich przekazywania do Komisji Europejskiej.

6.7. Wydatki w układzie zadaniowym

W 2010 r. kontynuowane były prace nad wdrażaniem układu zadaniowego budżetu. Podstawą opracowania wydatków w układzie zadaniowym były założenia metodologiczne zawarte w rozdziale 6 załącznika nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010[126].

Zgodnie z regulacjami prawnymi wprowadzonymi ustawą o finansach publicznych, wdrożono szereg nowych elementów w budżecie państwa w układzie zadaniowym na rok 2010. Rozszerzony został zakres przedmiotowy przez wprowadzenie prawnego obowiązku prezentacji w ustawie budżetowej – w formie zadaniowej – inwestycji wieloletnich[127]. Zwiększono także zakres podmiotowy budżetowania zadaniowego przez wyodrębnienie w ustawie budżetowej planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych[128]. Po raz pierwszy wprowadzono obowiązek wyszczególnie-

[126] Dz.U. Nr 80, poz. 673 ze zm.

[127] Programy wieloletnie w układzie zadaniowym wpisano w cztery funkcje (2, 3, 19 i 20) oraz umiejscowiono je na poziomie podzadań. Jednakże w przypadkach, kiedy obejmowały one działania o zbliżonym do siebie lub identycznym zakresie przedmiotowym, formułowano je na poziomie działań – w ramach jednego podzadania.

[128] Tj. jednego funduszu celowego (Fundusz Promocji Kultury), ośmiu agencji (Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Agencja Nieruchomości Rolnych) oraz pięciu państwowych osób prawnych (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Centrum Doradztwa Rolniczego).

nia przez dysponentów części zadań priorytetowych[129] w ramach każdej z 22 funkcji państwa oraz – dla każdego podzadania – działań. Działanie jest najniższą jednostką klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym, stanowiącą podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania, obligatoryjnie wykazywaną przez dysponentów, nie ujmowaną w budżecie państwa[130].

Analogicznie jak w roku ubiegłym, w uzasadnieniu do ustawy budżetowej w układzie zadaniowym zaprezentowany został plan wydatków na okres trzech lat, ułożony według 22 funkcji państwa, grupujących wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności – polityk prowadzonych przez państwo.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa sprawdzono stan zaawansowania w 2010 r. prac nad wdrożeniem układu zadaniowego budżetu, w tym prawidłowość określenia przez dysponentów budżetu państwa mierników w ramach wybranych zadań priorytetowych[131] i ich wartości bazowej i docelowej dla kontrolowanych podzadań oraz wyodrębnienia działań w ramach tych podzadań. Kontrolę przeprowadzono na wybranej próbie podzadań/zadań w poszczególnych częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach[132].

Układ zadaniowy na rok 2010 opracowany został na podstawie formularzy planistycznych, w których Minister Finansów zdefiniował nazwy funkcji, zadań i podzadań. Zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dysponenci części budżetu państwa zgłosili do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. zestawienie budżetu w układzie zadaniowym, obejmujące oprócz zadań i podzadań także działania – w ramach poszczególnych funkcji państwa wraz z opisem celów, mierników realizacji celów oraz przewidywanych kosztów finansowych związanych z ich realizacją.

Prawie wszyscy dysponenci części budżetowych wyszczególnili działania w badanych podzadaniach, ze wskazaniem wydatków i źródeł ich finansowania. Nie zdefiniowano działań w części 36 – Skarb Państwa dla podzadań/zadań[133] realizowanych w ramach funkcji 15. *Polityka zagraniczna* i funkcji 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* oraz w dwóch[134] spośród 11 skontrolowanych Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, dla dwóch podzadań realizowanych w ramach funkcji 16. *Sprawy obywatelskie* i zadania 16.8. *Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego*.

Wyodrębnienie działań jako najniższej jednostki klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym stworzyło – zdaniem NIK – warunki dla określenia kosztów podzadań jako sumy kosztów poszczególnych działań. Należy jednak zaznaczyć, że pełne rozliczanie kosztów realizacji zadań, podzadań

[129] Zadania uprzywilejowane w świetle celów wynikających z dokumentów strategicznych i programowych rządu.

[130] Zgodnie z ust. 88 pkt 10 załącznika nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz.U. Nr 80, poz. 673).

[131] Zadania priorytetowe w podziale na poszczególne części budżetowe wraz z określeniem dysponentów odpowiedzialnych za ich realizację zostały zaprezentowane w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2010, tom II, Omówienie, Budżet państwa w układzie zadaniowym, dostępne na stronie Ministerstwa Finansów http://www.mf.gov.pl.

[132] Opis w Rozdziale 7. Wykonanie budżetu państwa przez wojewodów.

[133] W 2010 r. dysponent części 36 – Skarb państwa realizował zadania w ramach funkcji 5. *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*, funkcji 15. *Polityka zagraniczna* i w funkcji 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

[134] SKO Tarnowie oraz w Zamościu.

i działań będzie możliwe dopiero po wprowadzeniu ewidencji finansowo-księgowej w układzie zadaniowym. Taki obowiązek wystąpi dopiero przy planowaniu i realizacji budżetu zadaniowego od 2012 r.

Zdaniem NIK, podjęte przez dysponentów poszczególnych części próby opracowania wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym są istotnym elementem postępu we wdrażaniu układu zadaniowego budżetu. W stosunku do roku ubiegłego, kolejni dysponenci części budżetowych wprowadzili zmiany w systemie ewidencji księgowej dla potrzeb rozliczania wydatków na poszczególne zadania i podzadania. Na przykład w częściach:

– 03 – Kancelaria Senatu oraz 26 – Łączność – rozliczanie wydatków w układzie zadaniowym prowadzono na kontach analitycznych do konta 130 „wydatki budżetowe" w układzie tradycyjnym, w którym każda pozycja wydatków została przypisana do właściwej funkcji, zadania, podzadania i działania;
– 30 – Oświata i wychowanie – do kont syntetycznych kosztów prowadzono ewidencję analityczną według podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków oraz według funkcji, zadań, podzadań i działań, a także w przypadku zadań realizowanych z udziałem środków europejskich numeru projektu;
– 22 – Gospodarka wodna oraz 75 – Rządowe Centrum Legislacji, w których wprowadzono konto pozabilansowe, z wyszczególnieniem kont analitycznych według podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków oraz funkcji, zadań, podzadań i działań;
– 11 – Krajowe Biuro Wyborcze – ewidencja księgowa wydatków w układzie zadaniowym prowadzona była w Centrali Krajowego Biura Wyborczego w informatycznym systemie finansowo-księgowym, w którym zastosowano dla podzadania dodatkowy wyróżnik do kont księgowych;
– 65 – Polski Komitet Normalizacyjny, dla rozliczania/ewidencji wydatków w układzie zadaniowym wykorzystywano możliwości systemu finansowo-księgowego poprzez rozbudowaną analitykę o tzw. „segment", składający się z paragrafu klasyfikacji budżetowej i symbolu oznaczającego rodzaj, miejsce wydatku oraz identyfikującego dysponenta środków budżetowych w PKN.

Sformułowane przez Ministra Finansów zasady konstruowania mierników budżetu zadaniowego[135] nie były w pełni przestrzegane przez dysponentów części budżetowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

– formułowaniu mierników, które nie pozwalały na dokonanie pomiaru stopnia realizacji celu podzadania, na przykład:

  w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego do monitorowania realizacji podzadania „Sprawowanie nadzoru bankowego" zastosowano miernik procentowego wykonania kwartalnej oceny sytuacji wszystkich nadzorowanych podmiotów w oparciu o istniejące metodyki Pionu Nadzoru Bankowego w Urzędzie Komisji; wartość bazową i docelową miernika określono na poziomie 100%; ponadto, przyjęty miernik nie dawał prawidłowego obrazu realizacji wszystkich czterech działań, określonych w ramach podzadania, gdyż realizacja tylko pierwszego

[135] Wymogi dla mierników użytych przez dysponenta zostały określone w rozdziale 6 ust. 89 pkt 8 załącznika Nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010.

z tych działań zapewniała kształtowanie się miernika na docelowym poziomie 100%, tym samym pozostałe działania mierzone za pomocą zastosowanego miernika pozostały bez wpływu na stopień jego realizacji;

w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe określono miernik realizacji podzadania jako relację sumy zbadanych uchwał, zarządzeń oraz wydanych opinii, ilości przeprowadzonych kontroli, ilości przeszkolonych osób i otrzymanych sprawozdań, ilości zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz posiedzeń regionalnych komisji orzekających do poniesionych wydatków, który nie mierzył stopnia osiągania celu podzadania, np. w zakresie wyeliminowania nieprawidłowości;

– ustalaniu mierników, na realizację których wykonawcy zadań/podzadań nie mieli wpływu, na przykład:

w części 04 – Sąd Najwyższy oraz w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej wyznaczono do pomiaru realizacji podzadania „*Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne*" miernik w postaci liczby świadczeniobiorców; dodatkowo, w części 04 ustalono, że miernikiem dla podzadania „*Działalność orzecznicza*" będzie liczba sędziów; na kształtowanie poziomu tych mierników jednostki nie miały wpływu, ponieważ uposażenia muszą być wypłacane wszystkim uprawnionym osobom, niezależnie od ich liczby;

w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – do oceny stopnia realizacji zadania *Zapewnienie powszechności kształcenia*" i podzadania *Kształcenie studentów, doktorantów i kadr naukowych* oraz zadania *Edukacja dzieci i młodzieży* i podzadania *Edukacja artystyczna dzieci i młodzieży* przyjęto jako miernik liczbę zgłoszonych kandydatów do ogółu studentów w kraju w danym roku akademickim, liczbę doktorantów, habilitacji i profesur oraz liczbę absolwentów do liczby uczniów, którzy rozpoczęli naukę z danego rocznika, ilość wyróżnień i nagród przyznanych uczniom na przesłuchaniach, przeglądach i w konkursach;

w części 38 – Szkolnictwo wyższe – do oceny stopnia realizacji zadania *Zapewnienie powszechności kształcenia* przyjęto mierniki udział osób uczących się na danym poziomie kształcenia (np. 19-24 lata) w całej populacji uczących się osób oraz liczbę osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie polskim;

w części 41 – Środowisko – miernikiem realizacji celu podzadania „*Kształtowanie i realizacja polityki państwa w zakresie gospodarki odpadami*", polegającego głównie na przygotowaniu dokumentów strategicznych i analizie danych statystycznych, była relacja masy odzyskanych odpadów w skali kraju do masy wytworzonych odpadów, a źródłem danych dla oceny stopnia wykonania tego miernika były dane statystyczne GUS;

w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji – dla pomiaru realizacji celu zadania „*Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów*" określono dwa mierniki, tj. liczba dokumentów rządowych i innych dokumentów uzgadnianych pod względem formalno-prawnym z RCL oraz liczba kolumn materiału wydawniczego[136] w przeliczeniu na jednego pracownika, w przypadku których ich wartość docelowa była zależna od liczby wniesionych projektów;

[136] Dziennik Ustaw i Monitor Polski.

w części 46 – Zdrowie – miernik realizacji podzadania w zakresie świadczeń wysokospecjalistycznych określono jako liczbę finansowanych świadczeń wysokospecjalistycznych, tj. miernik, na poziom którego miały wpływ okoliczności niezależne od wykonawcy podzadania; dwa świadczenia (przeszczepienie serca i płuca oraz przeszczepienie wysp trzustkowych) nie były wykonywane w 2010 r. w związku z brakiem dawców oraz wstrzymaniem działalności Laboratorium Komórek Wysp Trzustkowych z powodu niespełnienia wymogów dotyczących przestrzegania klas czystości powietrza w pomieszczeniach;

– odnoszeniu, podobnie jak w roku ubiegłym wartości niektórych mierników do z góry ustalonego stopnia wykonania planu wydatków, a nie do specyfiki, istoty celu realizowanych zadań/podzadań, na przykład:

w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP przyjęto do monitorowania realizacji zadania miernik „*Racjonalne wykorzystanie budżetu*", tj. stopień wykonania budżetu w stosunku do planu; nie zapewniał on właściwego pomiaru realizacji różnorodnych zadań wykonywanych przez Kancelarię;

w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze dla wszystkich podzadań wyodrębnionych w ramach zadania „*Organizacja i przeprowadzenie wyborów*" przyjęto taki sam miernik, zdefiniowany jako stopień realizacji budżetu w stosunku do planu; miernik ten opisywał wyłącznie koszt realizacji działania, lecz nie mierzył dokonań oraz stopnia realizacji celu podzadania;

– objęciu pomiarem tylko części wydatków zaplanowanych na realizację zadań;

w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe pomiarem objęto tylko 39,9% wydatków zaplanowanych na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011" w podzadaniu „*Budowa nowych i modernizacja użytkowanych obiektów*", co powodowało brak przejrzystości układu zadaniowego; ponadto miernik dla podzadania „*Pobór ceł i udogodnienia w handlu i podróżach przez granicę*" zdefiniowano jako „*liczba realizowanych inwestycji…*", a nie jako liczba inwestycji zrealizowanych, przez co nie prezentował on skuteczności realizacji zadań i osiągniętych efektów;

– ustaleniu miernika, który nie odzwierciedlał działań dysponenta części budżetu;

w części 20 – Gospodarka, określenie miernika realizacji *Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu* na lata 2009–2032 jako „liczba gmin na terenie których przeprowadzono inwentaryzację wyrobów zawierających azbest" spowodowało, że miernik ten zamiast działań Ministerstwa Gospodarki odzwierciedlał faktycznie działania jednostek samorządu terytorialnego realizujących program; Ministerstwo miało jedynie możliwość monitorowania danych w Bazie Azbestowej[137] i to jedynie w stosunku do gmin, które w danym roku zawarły z Ministerstwem porozumienia na realizację zadań przyjętych w *Programie*;

– nieokreśleniu wartości bazowej i docelowej mierników lub ich określeniu na poziomie „0";

w części 22 – Gospodarka wodna miernik zdefiniowany dla podzadania „*Ochrona przeciwpowodziowa oraz przeciwdziałanie skutkom suszy*", nie pozwalał na ocenę stopnia realizacji celu

[137] W celu ułatwienia procesu zbierania danych o inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, na zlecenie Ministerstwa, została opracowana i udostępniona jednostkom samorządu terytorialnego informatyczna *Baza Azbestowa*. Do końca 2010 r. zarejestrowanych tam było 1080 gmin, czyli 72% założonej wartości docelowej miernika.

podzadania, a także na ocenę osiąganych efektów z poniesionych nakładów; wartość bazową miernika[138] wyznaczono na poziomie 1, a wartość docelową na lata 2010–2012 zaplanowano na poziomie 0.

w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji nie podano wartości docelowej dwóch mierników realizacji celu zadania *„Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów"*, gdyż wartość ta była zależna od liczby wniesionych projektów.

Zdaniem NIK, ustalanie przez dysponentów części wartości docelowej mierników realizacji celu zadania/podzadania poniżej lub na poziomie wartości bazowej, a także nieokreślenie ich wartości wskazuje na brak przewidywania postępu w realizacji zadań/podzadań oraz efektywności działania danej instytucji publicznej.

W 2010 r. prace prowadzone przez Ministerstwo Finansów koncentrowały się m.in. na przygotowaniu propozycji założeń do wprowadzenia zasad ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym, z uwzględnieniem szczególnych zasad rachunkowości dotyczących planowania, wykonania oraz sprawozdawczości. Przykładem działań usprawniających było także wdrożenie systemu sprawozdawczego dla Programów Wieloletnich, aktualizacja aplikacji wspomagającej planowanie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, pn. BUZA 2010[139] oraz opracowanie bazy mierników dla ośmiu funkcji budżetu zadaniowego[140].

Zdaniem NIK, w pracach nad budżetem w układzie zadaniowym należy zmierzać nie tylko do obiektywizacji przyjętych mierników, ale również do zapewnienia mierzalności działalności w określonym czasie, w sposób niezależny od czynników zewnętrznych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność kontynuowania prac w celu kompleksowego wdrożenia instytucji budżetu zadaniowego, w szczególności w obszarach ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, sprawozdawczości oraz kontroli działań i podzadań zdefiniowanych w układzie zadaniowym budżetu jako narzędzia zarządzania osiąganiem strategicznych celów państwa.

---

[138] Miernik zdefiniowany jako liczba przekazanych do eksploatacji nowo wybudowanych lub przebudowywanych obiektów infrastruktury przeciwpowodziowej lub zapobiegającej skutkom suszy.

[139] W 2010 r. rozszerzono aplikację o formularze WPFP-1, WPFP-2 i WPFP-3 Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz zaktualizowano formularze planistyczne PR-Z, BZ-1, BZ-2, BZ-3.

[140] Funkcje: 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, 5 – Ochrona praw i interesów Skarbu państwa, 7 – Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa, 10 – Nauka polska, 12– Ochrona i poprawa stanu środowiska, 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, 14 – Rynek pracy i 16 – Sprawy obywatelskie.

7. Wykonanie budżetu państwa przez wojewodów

DOCHODY

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r. dochody w częściach 85/02-32 Województwa zostały zrealizowane w kwocie 2.186,3 mln zł. Były one wyższe od planowanych (2.162,4 mln zł) o 1,1%. Kwota dochodów zaplanowana w ustawie budżetowej w tych częściach była o 16,5% wyższa niż w ustawie budżetowej na rok 2009. Zrealizowane stanowiły 0,87% dochodów budżetu państwa (w 2009 r. 0,7%). Główne źródło tych dochodów stanowiły w 2010 r.:

- opłaty za użytkowanie wieczyste, zarząd i dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa przez starostwa powiatowe w dziale Gospodarka mieszkaniowa – 1.079,9 mln zł, które wykonano w kwotach wyższych niż planowano o 14,5% (plan – 943,1mln zł),
- grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych i prawnych oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych – w dziale Administracja publiczna zrealizowano w wysokości 728,0 mln zł, tj. poniżej kwoty planowanej o 7,8% (plan – 789,7 mln zł,
- wyegzekwowane zwroty zaliczek wypłaconych przez gminy z funduszu alimentacyjnego i zwroty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych – w dziale Pomoc społeczna, wykonane w kwocie 165,2 mln zł, tj. o 108,9% powyżej prognozy – 79,1 mln zł,
- grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nakładane przez inspekcję transportu drogowego – w dziale Transport i łączność, które zostały wykonane w kwocie 89,4 mln zł, tj. o 4,7% więcej niż planowano – 85,5 mln zł.

Wykonanie planu dochodów w częściach 85/02-32 Województwa w latach 2009–2010 przedstawiono w tabeli 30.

Tabela 30. Dochody województw

Wyszczególnienie	2009	2010		Wskaźniki	
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie	4:2	4:3
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
85/02 dolnośląskie	158,9	161,2	169,8	106,9	105,3
85/04 kujawsko-pomorskie	98,3	90,9	102,1	103,9	112,3
85/06 lubelskie	90,7	119,7	97,6	107,6	81,5
85/08 lubuskie	47,4	75,8	47,4	100,0	62,5
85/10 łódzkie	123,0	131,2	131,0	106,5	99,8
85/12 małopolskie	146,3	152,8	157,6	107,7	103,1
85/14 mazowieckie	393,6	452,9	480,1	122,0	106,0
85/16 opolskie	48,8	49,6	46,8	95,9	94,4
85/18 podkarpackie	73,3	77,0	76,5	104,4	99,4
85/20 podlaskie	58,5	69,4	61,1	104,4	88,0
85/22 pomorskie	115,2	129,2	120,3	104,4	93,1
85/24 śląskie	226,9	223,4	226,0	99,6	101,2
85/26 świętokrzyskie	57,9	58,1	54,5	94,1	93,8
85/28 warmińsko-mazurskie	71,2	72,4	69,4	97,5	95,9
85/30 wielkopolskie	175,7	181,3	235,9	134,3	129,8
85/32 zachodniopomorskie	106,9	117,3	110,5	103,4	94,2
Ogółem	1.992,6	2.162,4	2.186,3	109,7	101,1

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody wyższe od planowanych zrealizowano w sześciu województwach, a niższe w dziesięciu. Wyższe wpływy uzyskano głównie z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w następstwie aktualizacji opłat za wieczyste użytkowanie gruntów. Na niepełne wykonanie planu dochodów wpłynęły między innymi niższe wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w związku ze spadkiem skuteczności egzekucji tych należności przez urzędy skarbowe.

Przyczyną uzyskania niższych dochodów była także zmiana zasad i trybu finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, wprowadzona ustawą z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.[141] Planowane dotychczas w budżecie wojewodów, dochody z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację pomocy technicznej w ramach tego programu, zostały od lipca 2010 r. zaliczone do dochodów w części 77 budżetu państwa *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Z tego powodu w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* osiągnięto dochody niższe od planowanych o 162,7 mln zł, tj. o 75,8%.

Podobnie jak w roku ubiegłym, wzrost należności pozostałych do zapłaty był znacznie wyższy od wzrostu dochodów zrealizowanych przez wojewodów. Należności wyniosły 3.970,4 mln zł i były wyższe od stanu na koniec 2009 r. o 24,6%. Należności na koniec 2010 r. stanowiły 181,6% dochodów zrealizowanych w 2010 r. Zaległości na koniec 2010 r. wyniosły 3.826,6 mln zł, stanowiły 96,4% należności, a w stosunku do stanu na koniec 2009 r. wzrosły o 26,1%. W 2010 r. odpisano kwotę 93,8 mln zł z powodu wygaśnięcia lub przedawnienia należności z tytułu mandatów, grzywien i kar pieniężnych. Kwota ta była o 9,8 mln zł, tj. o 11,6% wyższa niż kwota odpisana w 2009 r. Największe należności dotyczyły nieściągniętych:

– przez jednostki samorządów terytorialnych świadczeń od dłużników alimentacyjnych – 2.649,7 mln zł, w tym zaległości 2.565,4 mln zł, tj. 96,8% należności w dziale Pomoc społeczna; w stosunku do 2009 r. należności wzrosły o 40,4%, a zaległości o 40,7%; przyczyną ich wzrostu była niska skuteczność egzekucji prowadzonej przez komorników sądowych;
– opłat z tytułu mandatów, grzywien i kar pieniężnych – 593,8 mln zł, w tym zaległości 588,8 mln zł, tj. 99,2% należności w dziale *Administracja publiczna*; w stosunku do 2009 r. należności wzrosły o 6,6%, a zaległości o 6,4%.
– opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa przez starostwa powiatowe – 572,0 mln zł, w tym zaległości 550,4 mln zł, tj. 96,2% należności w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*; w stosunku do 2009 r. należności te były niższe o 3,5%, a zaległości o 0,1%.

W roku 2010 w województwach zrealizowano dochody z tytułu mandatów karnych kredytowanych w łącznej wysokości 603,6 mln zł. Najwyższe kwoty dochodów zrealizowane były w województwie mazowieckim (102,6 mln zł), wielkopolskim (57,8 mln zł) i śląskim (57,1 mln zł). Równocześnie z powodu wygaśnięcia lub przedawnienia należności z tytułu mandatów odpisano kwotę 93,8 mln zł, tj. kwotę o 11,7% wyższą niż w 2009 r. Nieskuteczność egzekucji wyrażona relacją kwoty odpisanej do kwoty uzyskanych dochodów, wynosiła w skali kraju 15,5% i wahała się od około 6% (wojewódz-

[141] Dz.U. Nr 123, poz. 835 ze zm.

two podlaskie i kujawsko-pomorskie) do ponad 24% (mazowieckie, pomorskie). Relacja ta korzystnie kształtowała się w województwie wielkopolskim, które będąc trzecim w kolejności pod względem liczby wystawianych mandatów, uzyskało wskaźnik kwot odpisanych do uzyskanych dochodów na poziomie 8,9%.

Skuteczność i sprawność obsługi mandatów zależy od jednostek wystawiających mandaty, które mają obowiązek przekazania ich do wojewody, od wojewody odpowiedzialnego jako wierzyciel za ujęcie mandatów w ewidencji księgowej i dochodzenie nieuregulowanych wierzytelności poprzez wystawienie tytułu wykonawczego oraz urzędów skarbowych pełniących funkcję organów egzekucyjnych.

Rocznie wystawianych jest na obszarze poszczególnych województw od ok. 150 tys. (opolskie) do ponad 630 tys. (mazowieckie) mandatów karnych kredytowanych. Wystawcami mandatów są w ok. 96% policja, a w pozostałej części m.in. inspekcja sanitarna, transportu drogowego, państwowa inspekcja pracy, nadleśnictwa, państwowa straż pożarna.

Z zastosowaniem specjalistycznych narzędzi audytorskich (program ACL), NIK przeprowadziła analizę baz danych służących do ewidencji mandatów karnych u 10 wojewodów[142]. Analiza obejmowała terminowość ewidencji mandatów i wystawiania tytułów wykonawczych oraz skuteczność egzekucji należności z tytułu mandatów. Analizą objęto łącznie ponad 5 mln mandatów, z czego ponad 3 mln dotyczących roku 2010.

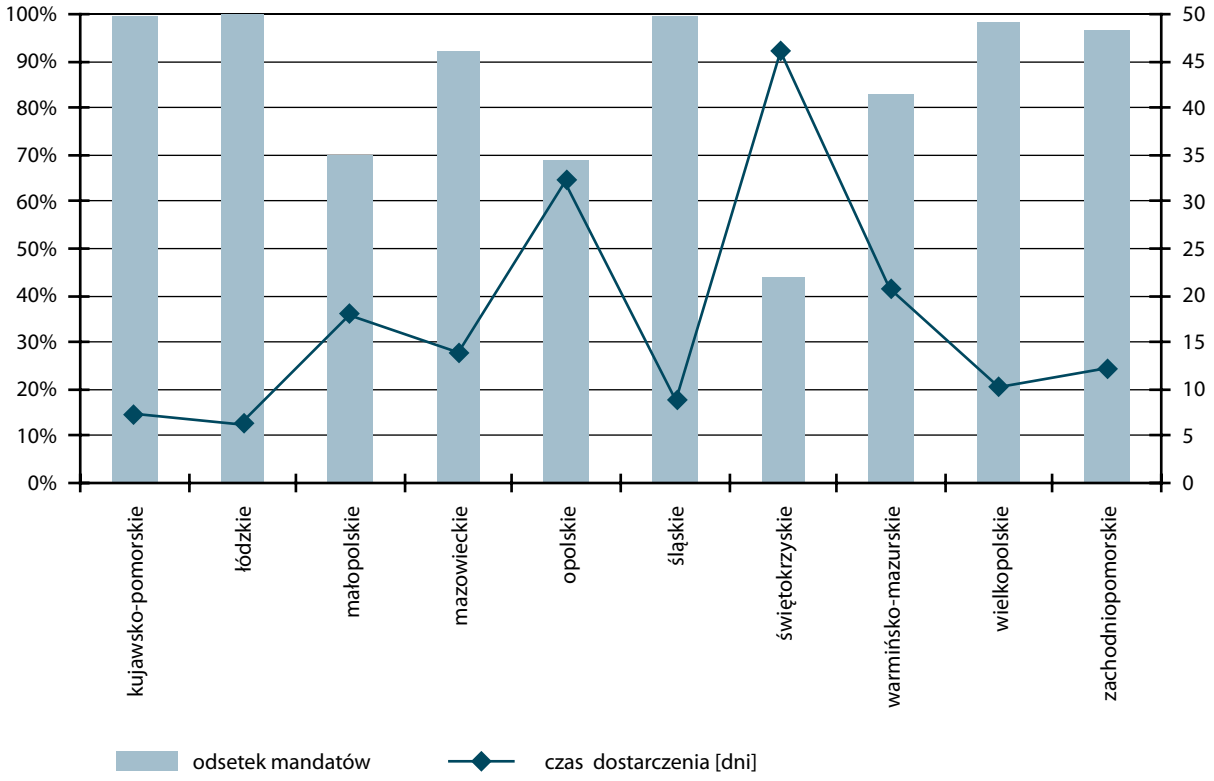
Dla potrzeb kontroli przyjęto wyznaczniki liczbowe dotyczące terminowości ewidencjonowania mandatów i wystawiania tytułów wykonawczych odpowiednio 40 i 60 dni, licząc od daty wystawienia mandatu. Nie wynika to wprost z przepisów prawa, aczkolwiek terminowość ewidencjonowania można wywieść z narzuconego ustawą o rachunkowości obowiązku terminowości prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Analiza terminowości ewidencjonowania mandatów, której wyniki zobrazowano na wykresie 21. wskazuje, że w ponad połowie województw mandaty ewidencjonowane są terminowo, natomiast w przypadku województwa opolskiego (85/16) i małopolskiego (85/12) odsetek mandatów zaewidencjonowanych po przyjętym terminie wynosił około 30%, a dla województwa świętokrzyskiego (85/26), przekroczył 50% mandatów.

Dane dotyczące terminowości ewidencjonowania mandatów przedstawiono na wykresie 21.

[142] Kujawsko-pomorskiego (ewidencja w Bydgoszczy), łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

21. *Mandaty: odsetek ewidencjonowanych do 40 dni, a średni czas dostarczenia*



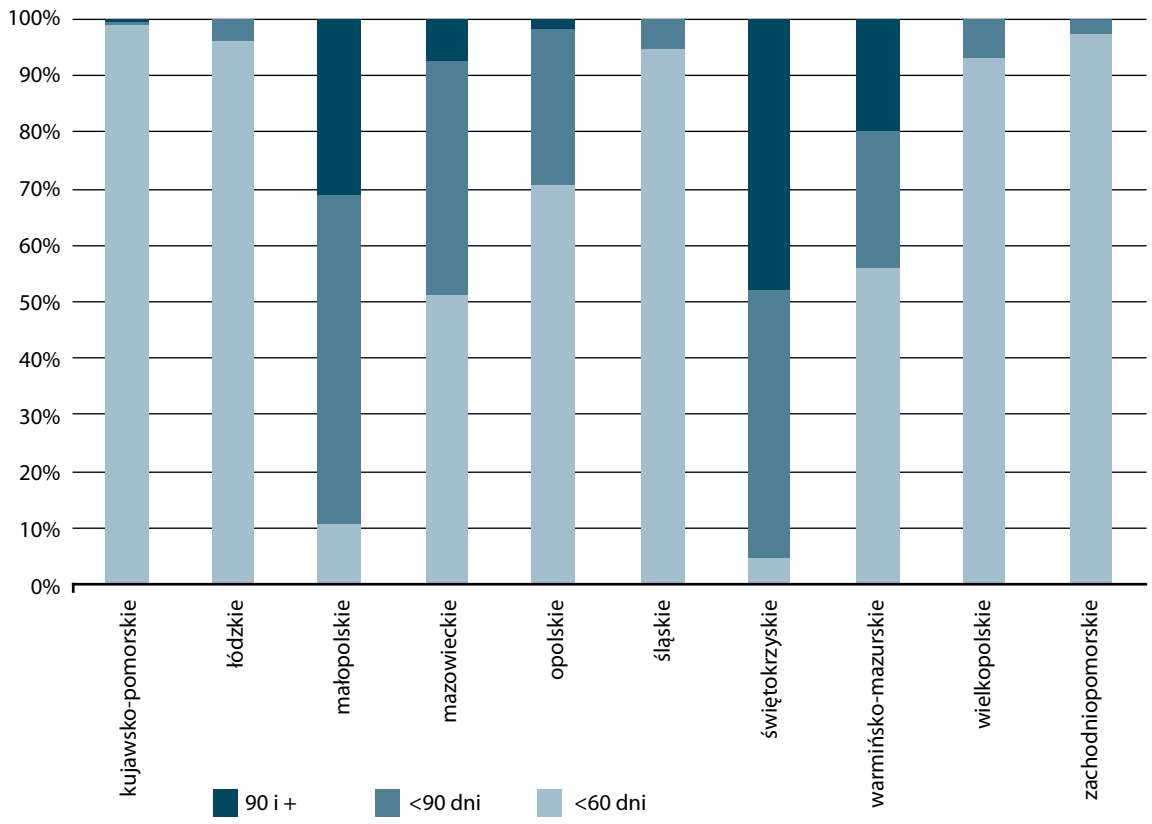
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK u wojewodów.

Duży wpływ na terminowość ewidencjonowania mandatów ma ich sprawne dostarczanie do wojewody przez podmioty nakładające mandat. Średni czas dostarczenia mandatu do urzędu wojewódzkiego wynosił około 15 dni i wahał się od 1–2 tygodni do około miesiąca w województwie opolskim i półtora miesiąca w świętokrzyskim. Analiza terminowości ewidencji liczonej od daty wpływu mandatu do urzędu wskazuje, że we wszystkich województwach mandaty ewidencjonowano w terminie do 40 dni, poza małopolskim i warmińsko-mazurskim, gdzie wskaźnik ewidencjonowanych po tym terminie wynosił odpowiednio 8,9% i 2,0%.

Analiza terminowości wystawiania tytułów wykonawczych w stosunku do mandatów nieopłaconych, której wyniki zobrazowano na wykresie 26. wskazuje, że połowa z objętych badaniem wojewodów wystawiała sprawnie tytuły wykonawcze (odsetek tytułów wystawionych w terminie 60 dni i więcej nie przekroczył 10%), a w przypadku Wojewody Opolskiego odsetek ten wynosił około 30%.

Dane dotyczące terminowości wystawiania tytułów wykonawczych w stosunku do mandatów nieopłaconych przedstawiono na wykresie 22.

22. *Terminy wystawiania tytułów od daty ukarania (odsetek kwot)*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK u wojewodów.

Największe opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych stwierdzono u Wojewody Świętokrzyskiego oraz Małopolskiego i dotyczyło to, licząc kwotowo, odpowiednio 95,4% i 89,5% tytułów wystawionych w terminie 60 i więcej dni, w tym 48,7% i 31,3% w terminie 90 i więcej dni od daty wystawienia mandatu. W przypadku Wojewodów Mazowieckiego i Warmińsko-mazurskiego odsetek ten wynosił 48,9% i 44,1% , w tym wystawionych w terminie 90 i więcej dni – 7,3% i 19,7%.

Na dzień pobrania danych z urzędów wojewódzkich (koniec lutego – marzec) w bazach ewidencyjnych kontrolowanych wojewodów zidentyfikowano około 13 tys. mandatów wystawionych w roku 2010 na kwotę ok. 1,9 mln zł, które nie zostały opłacone i równocześnie nie wystawiono w stosunku do nich tytułów wykonawczych.

Opóźnienia w postępowaniu mandatowym niekorzystnie wpływają na realizację dochodów, a przedłużanie postępowania zwiększa ryzyko niewyegzekwowania należnej kwoty mandatu i powoduje obniżenie jego funkcji prewencyjnej.

Zdaniem NIK, wyniki badania wskazują, że realizacja dochodów z tytułu mandatów zależy w dużej mierze od przyjętych zasad organizacji sposobu rozliczeń poszczególnych służb z urzędem wojewódzkim. Dotyczy to w szczególności terminowości przekazywania mandatów do urzędu wojewódzkiego.

Pozostałe nieprawidłowości w realizacji dochodów polegały między innymi na zaniżaniu ich wysokości, co doprowadziło do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa. Na przykład:

- w województwie wielkopolskim - w Starostwie Powiatowym w Wągrowcu nie podejmowano działań egzekucyjnych w stosunku do należności Skarbu Państwa z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, wpływów z tytułu najmu lokali oraz opłat melioracyjnych w łącznej kwocie 500 tys. zł (wraz z odsetkami),
- w województwie lubuskim nie przekazano na dochody środków zgromadzonych na rachunku sum depozytowych na łączną kwotę 364,4 tys. zł,
- w województwie mazowieckim nie przekazano na rachunek dochodów budżetu państwa kwoty 45,0 tys. zł z tytułu wpłaconego przez oferenta wadium[143], tj. 2,9 % środków zgromadzonych na koncie depozytowym, pomimo że wadium nie podlegało zwrotowi na rzecz oferenta; na rachunku depozytowym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego pozostawała niezidentyfikowana kwota 261,9 tys. zł środków wpłaconych przez oferentów w ramach prywatyzacji przedsiębiorstw.

Nie dochodzono należności Skarbu Państwa za bezprawne pozyskanie zwierzyny w województwach kujawsko-pomorskim, podlaskim, małopolskim, mazowieckim, świętokrzyskim, lubelskim i dolnośląskim, co spowodowało uszczuplenie dochodów budżetu państwa, o co najmniej 429,7 tys. zł. Przyczyną było nie pozyskiwanie przez wojewodów informacji o przekroczeniach planów pozyskania zwierzyny przez koła łowieckie oraz zaniechanie dochodzenia należności z tego tytułu.

WYDATKI

Specyfiką wydatków realizowanych w częściach 85/02-32 Województwa jest dominujący udział środków przekazywanych przez wojewodów innym podmiotom w formie dotacji i subwencji. W 2010 r. stanowiły one prawie 80,0% wszystkich wydatków w tej części budżetu. Dotacje przeznaczone były przede wszystkim na sfinansowanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, usuwanie skutków klęsk żywiołowych, składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, finansowanie działalności powiatowych komend Państwowej Straży Pożarnej, pomoc materialną dla uczniów, realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania", finansowanie zespołów ratownictwa medycznego oraz dofinansowanie domów pomocy społecznej. Pozostałe prawie 20% środków przeznaczono na wydatki bieżące (wydatki płacowe oraz zakupy towarów i usług) i majątkowe.

W ustawie budżetowej na 2010 r. w częściach 85/02-32 Województwa w ramach budżetu krajowego zaplanowano wydatki w wysokości 21.480,5 mln zł. Wydatki te w trakcie roku zostały zwiększone o 7.031,3 mln zł, tj. do kwoty 28.511,8 mln zł (o 32,7%).W toku realizacji budżetu wojewodowie dokonali blokad planowanych wydatków na łączną kwotę 222,2 mln zł, na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych. Zrealizowane wydatki wyniosły 28.021,7 mln zł i były niższe o 1,7% od planu po zmianach.

[143] W ramach prywatyzacji przedsiębiorstwa w Przasnyszu.

W 2010 r. do finansowania w ramach budżetu części 85/02-32 włączono Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne[144]. Wydatki z tego tytułu wyniosły 783,7 mln zł i stanowiły 2,8% wydatków tych części.

Wyodrębnienie w budżecie roku 2010 budżetu środków europejskich spowodowało brak porównywalności danych z rokiem poprzednim. W związku z tym w tabeli poniżej zamieszczono dane przedstawiające plan i wykonanie wydatków w częściach 85/02-32 jako całość i z wyodrębnieniem budżetu krajowego[145].

Tabela 31. Wydatki województw

Wyszczególnienie	2009	2010						5:2	6:4
	Wykonanie	Plan po zmianach		Wykonanie		Struktura			
		BK+BŚE	BK	BK+BŚE	BK	BK+ BŚK	BK		
	mln zł	mln zł		mln zł		%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dotacje i subwencje	19.882,2	22.769,6	22.752,9	22.449,6	22.433,2	79,3	80,1	112,9	98,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	32,1	40,6	40,6	40,4	40,4	0,1	0,1	125,9	99,5
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	2.277,2	3.119,2	3.114,1	3.076,2	3.072,0	10,9	11,0	135,1	98,6
Wydatki majątkowe	2.210,1	2.856,9	2.604,1	2.716,4	2.476,1	9,6	8,8	122,9	95,1
Razem	24.636,7	28.786,2	28.511,8	28.282,7	28.021,7	100,0	100,0	114,8	98,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W warunkach porównywalnych wydatki w częściach 85/02-32 w 2010 r. w stosunku do 2009 r. zwiększyły się o 3.646,0 mln zł, tj. o 14,8%, w tym z tytułu dotacji i subwencji o 2.567,4 mln zł. Udział wydatków w łącznych wydatkach budżetu państwa wyniósł 8,2% i kształtował się na zbliżonym poziomie jak w 2009 r. (8,3%).

Najwyższe kwoty w ramach Budżetu Krajowego wydatkowano w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

– 852 Pomoc społeczna – 14.051,1 mln zł, (tj. 50,1% wydatków części); środki przeznaczone zostały przede wszystkim na wypłatę świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na sfinansowanie kosztów obsługi świadczeniobiorców (9.432,8 mln zł), domy pomocy społecznej (1.006,9 mln zł), usuwanie skutków klęsk żywiołowych (738,3 mln zł), wypłatę zasiłków stałych (642,5 mln zł) zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (607,6 mln zł);
– 851 Ochrona zdrowia - 3.675,2 mln zł (13,1% wydatków części); dofinansowano zadania ratownictwa medycznego (1.732,4 mln zł), opłacono składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (1.061,5 mln zł) oraz wydatki na inspekcję sanitarną i farmaceutyczną (807,2 mln zł);

[144] Zmiana wprowadzona z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753 ze zm.).
[145] Wydatki z budżetu środków europejskich zostały opisane w następnym punkcie.

– 600 Transport i łączność – 2.791,5 mln zł (10,0% wydatków części); przeznaczono na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (802,2 mln zł), modernizację i budowę dróg publicznych gminnych, powiatowych i wojewódzkich (1.139,0 mln zł), dopłaty do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych realizowanych przez samorządy województw (543,5 mln zł);
– 10 Rolnictwo i łowiectwo – 2.321,8 mln zł (8,3% wydatków części); przeznaczono na powiatowe i wojewódzkie inspektoraty weterynarii (423,0 mln zł), usuwanie skutków klęsk żywiołowych (410,7 mln zł); melioracje wodne (317,7 mln zł) oraz Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (262,7 mln zł);
– 754 Bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa - 2.282,8 mln zł (8,1% wydatków części); przekazano na finansowanie bieżącej działalności komend powiatowych i wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej (2.065,7 mln zł) oraz na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (191,7 mln zł).

W trzech ostatnich wymienionych działach na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w 2010 r. wydatkowano łącznie 1.404,6 mln zł, co stanowiło 5,0% wydatków w częściach 85/02-32 budżetu państwa.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji wydatków dotyczyły: nieprawidłowego rozliczenia przez wojewodów dotacji na pomoc materialną dla uczniów oraz niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków.

Gminy wykorzystując dotacje na realizację zadań własnych w zakresie pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, nie uwzględniały udziału własnego w kwocie stanowiącej minimum 20% realizowanego zadania[146]. Nieprawidłowość taka miała miejsce w 203 gminach.

W województwie wielkopolskim ze środków budżetowych sfinansowano dwa zadania inwestycyjne, pomimo że na rachunku sum depozytowych pozostawały środki w wysokości 888,7 tys. zł, pochodzące z zysku gospodarstwa pomocniczego za lata 2008-2009 przeznaczone między innymi na realizację tych zadań.

Wydatki z budżetu środków europejskich

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2010 wydatki z budżetu środków europejskich, w wysokości 274,5 mln zł, zrealizowano w kwocie 260,9 mln zł, tj. niższej o 4,9% od planu.

Wykonanie planu wydatków ze środków europejskich w układzie działów klasyfikacji budżetowej przedstawiono w tabeli 32.

[146] Przepis art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania

Tabela 32. Wydatki województw z budżetu środków europejskich

Wyszczególnienie	2010		3:2	Struktura
	Budżet po zmianach	Wykonanie		
	mln zł		%	
1	2	3	4	5
Dział 10 Rolnictwo i łowiectwo	162,2	154,8	95,4	59,3
Dział 750 Administracja publiczna	1,7	0,4	23,5	0,2
Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	104,6	101,8	97,3	39,0
Dział 600 Transport i łączność	1,9	0,02	1,1	0,0
Dział 801 Oświata i wychowanie	2,7	2,6	96,3	1,0
Dział 852 Pomoc społeczna	0,04	0,03	75,0	0,0
Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1,3	1,3	100,0	0,5
Razem	274,5	260,9	95,0	100,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Ponad połowę wydatków finansowanych ze środków europejskich stanowiły wydatki w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo. Wydatki zostały przeznaczone we wszystkich województwach na wykonanie zadań finansowanych w ramach realizacji *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013,* a w województwie zachodniopomorskim także w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*. Środki zostały wydatkowane przede wszystkim na sfinansowanie regulacji rzek, melioracji użytków rolnych, budowy i naprawy wałów przeciwpowodziowych. Wydatki w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, były realizowane w 14 województwach między innymi w ramach czterech projektów *„Wsparcie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego poprzez doposażenie jednostek podległych Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w sprzęt ratowniczo-gaśniczy i ratownictwa chemiczno-ekologicznego", „Bezpieczne Południe – rozbudowa systemu ratownictwa drogowego na ciągach komunikacyjnych Polski południowej", „Poprawa stanu wyposażenia jednostek ratowniczych w specjalistyczny sprzęt do reagowania na zagrożenia" oraz „Na straży bezpiecznej drogi – doposażenie jednostek PSP w sprzęt do ratownictwa technicznego na drogach woj. lubuskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego"*. Środki wydatkowano na zakup nowoczesnych pojazdów specjalistycznych przeznaczonych do działań ratowniczych, w celu podniesienia bezpieczeństwa na głównych szlakach komunikacyjnych Polski.

Budżet zadaniowy

W ramach wdrażania w 2010 roku układu zadaniowego budżetu, Minister Finansów określił funkcje państwa, zadania oraz podzadania, przedstawiając je w materiałach planistycznych zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010[147].

[147] Dz.U. Nr 80, poz. 673.

Sprawdzeniem objęto stan zaawansowania w 2010 r. prac nad wdrożeniem układu zadaniowego budżetu w 16 województwach, w tym przygotowanie, rozliczanie wydatków w układzie zadaniowym, prawidłowość określenia mierników i ich wartości bazowej i docelowej oraz wyodrębnienia działań w ramach wybranego zadania i podzadania. Skontrolowano zadanie *Ratownictwo medyczne* i podzadanie *Wspieranie ratownictwa medycznego* w ramach funkcji 20 *Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna*. Ponadto kontrolą objęto także realizowany we wszystkich województwach program wieloletni *Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie* w ramach funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.*

Spośród skontrolowanych województw, w czterech (województwo kujawsko-pomorskie, mazowieckie, śląskie i wielkopolskie), nie wyodrębniono działań w ramach realizacji badanego podzadania *„Wspieranie ratownictwa medycznego".* Brak zdefiniowania działań uniemożliwiał bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców podzadania.

W 13 województwach nie prowadzono ewidencji wydatków w układzie zadaniowym[148], przy czym w dwóch (lubelskim i świętokrzyskim) ewidencja wydatków prowadzona była pozabilansowo. Pomimo braku obowiązku prowadzenia w 2010 r. ewidencji wydatków w układzie zadaniowym[149] podjęte próby jej wyodrębnienia, zdaniem NIK, należy uznać za korzystne dla pełnego rozliczania w przyszłości kosztów zadań.

W sześciu spośród 16 skontrolowanych województw stwierdzono nieprawidłowości w konstruowaniu mierników realizacji celów podzadań lub zadań.

W województwie małopolskim dla działania *Przekazywanie dotacji celowej przyznanej na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego* do Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Krakowie w wysokości określonej przez Ministra Zdrowia przyjęto miernik określony jako „ilość stwierdzonych nieprawidłowości w wydatkowaniu dotacji w stosunku do ilości jednostek podlegających kontroli". Miernik ten nie umożliwiał oceny stopnia realizacji celu działania, zdefiniowanego jako „*zapewnienie środków finansowych na bieżącą działalność zespołów ratownictwa medycznego*".

W województwie mazowieckim do pomiaru realizacji celu zadania *Ratownictwo medyczne* wskazano miernik „*Stosunek liczby kontroli, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli*". Zdaniem NIK miernik ten nie był adekwatny do oceny skuteczności działań Wojewody Mazowieckiego, w szczególności w odniesieniu do zdefiniowanego celu, tj. *zapewnienia dostępności do świadczeń ratowniczych*. Ponadto, Wojewoda nie miał wpływu na liczbę nieprawidłowości, które stwierdzono w ośmiu z dziewięciu[150] zespołów ratownictwa medycznego. Wartość bazowa i docelowa w budżecie zadaniowym 2010 r. nie została określona, a wyniosła 88,9%.

W województwie podlaskim przyjęty dla zadania „*Ratownictwo medyczne*" miernik „*mediana czasu dotarcia na miejsce zdarzenia*", nie uwzględniał wymaganego ustawą z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym[151] zróżnicowania ze względu na liczbę mieszkańców w miejscowości[152].

---

148 Dla województwa dolnośląskiego brak danych w tym zakresie.

149 Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 157, poz. 1241 ze zm.), obowiązek prowadzenia ewidencji wydatków w układzie zadaniowym wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

150 Umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej – ratownictwo medyczne zawarte zostały przez NFZ z 43 zespołami ratownictwa medycznego.

151 Dz.U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

152 Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy, wartość mediany czasu powinna wynosić 8 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 15 minut na pozostałym obszarze.

Wartość miernika nie była obliczana, bowiem wymagała podjęcia pracochłonnych i czasochłonnych działań (pozyskania i odpowiedniego przetworzenia danych).

W ramach zadania *Ratownictwo medyczne* Wojewoda Wielkopolski zaplanował jedno podzadanie pod nazwą *Wspieranie ratownictwa medycznego*. Dla tak określonego podzadania wyodrębnione zostało jedno działanie tożsame z podzadaniem, tj. *Wspieranie ratownictwa medycznego*. Działanie to zdefiniowane zostało nieprawidłowo, ponieważ nie stanowiło najniższej jednostki klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym, stanowiącej podstawowy element służący do osiągania celu podzadania. Spowodowane było to nieuwzględnieniem wytycznych zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybów i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r.

W województwie kujawsko-pomorskim nierzetelnie przyjęta została wartość bazowa dla miernika zadania *Ratownictwo medyczne*, tj. wartość bazowa wskaźnika z 2008 r. – medianę czasu dotarcia na miejsce zdarzenia w województwie przyjęto w wymiarze 9 min, podczas gdy z przeprowadzonej przez Urząd analizy i pomiarów wynikało, że mediana ta wyniosła 7,15 min. Powyższe nastąpiło na skutek podwyższenia wartości ustalonej w wyniku analiz o dodatkowy parametr czasowy, co było niezgodne z definicją wartości bazowej określonej w ust. 90 pkt 1 załącznika nr 77 do rozporządzenia MF w sprawie projektu do ustawy budżetowej.

Przyjęcie różnych mierników do oceny wykonania takich samych zadań pokazuje na potrzebę poprawy koordynacji przez Ministra Finansów sposobu ich określenia.

Nieprawidłowości w zakresie planowania budżetu w układzie zadaniowym wystąpiły w ramach programu wieloletniego *„Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie"*, który ujęty został w strukturze układu zadaniowego jako podzadanie.

W województwie kujawsko-pomorskim ustalono cel i miernik podzadania w sposób odmienny od celu i miernika, określonego w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej oraz części opisowej do budżetu[153]. Konstrukcja miernika wykonania podzadania oparta została na porównaniu dwóch wielkości, z których tylko jedna (liczba osób, które przystąpiły do programu korekcyjno-edukacyjnego) odnosiła się bezpośrednio do celu przypisanego podzadaniu. Ponadto nierzetelnie ustalono wartość bazową miernika podzadania tj. liczbę osób (sprawców przemocy) kończących program w porównaniu do liczby osób, które przystąpiły do programu korekcyjno-edukacyjnego. Wartość docelowa mianownika miernika nie zakładała jego wzrostu niezgodnie z przyjętym celem podzadania, tj. ograniczeniem skutków przemocy poprzez zwiększanie liczby osób objętych programami korekcyjno-edukacyjnymi.

W województwie pomorskim przyjęty przez urząd wojewódzki miernik *liczba osób – sprawców przemocy – kończących program w stosunku do liczby osób, które przystąpiły do programów korekcyjno – edukacyjnych,* nie umożliwiał oceny stopnia realizacji celu podzadania jakim było ograniczenie skutków przemocy przez zwiększenie liczby osób objętych programami korekcyjno-edukacyjnymi.

[153] We wskazanym załączniku jako cel Programu (czyli cel podzadania) wskazano zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie, zwiększenie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i dostępności pomocy oraz zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, a jako miernik – liczbę sprawców poddanych oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym. W budżecie zadaniowym części 85/04 na rok 2010 Programowi przypisany został cel ograniczenia skutków przemocy poprzez zwiększanie liczby osób objętych programami korekcyjno-edukacyjnymi, a miernik określono jako liczbę osób (sprawców przemocy) kończących program w stosunku do liczby osób, które przystąpiły do programu korekcyjno-edukacyjnego.

8. Rozliczenia z Unią Europejską

W 2010 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 11.229,3 mln euro, stanowiącej równowartość 44.622,7 mln zł. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej składki w wysokości 14.333,0 mln zł. Po uwzględnieniu zwrotu 7,0 mln zł do budżetu UE saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 30.282,7 mln zł. Dodatnie było również saldo rozliczeń budżetu państwa[154] z Unią Europejską i wyniosło 22.990,8 mln zł. W 2010 r. do budżetu państwa przekazane zostały środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 37.323,8 mln zł, stanowiącej równowartość 9.434,9 mln euro.

Dane dotyczące bilansu przepływów finansowych pomiędzy Polską a budżetem UE na 31 grudnia 2010 r. przedstawiono w tabeli 33.

Tabela 33. Bilans przepływów finansowych wynikający z napływu środków z UE

Wyszczególnienie		Przepływy środków 2010 r.		Kurs PLN/EUR	Planowany napływ środków	Wykonanie
		mln euro	mln zł		mln zł	%
I	Transfery z UE do Polski	11.229,3	44.622,7		48.293,6	92,4
1.	Środki przedakcesyjne – ISPA	108,5	433,3	3,99461/	1.593,7	27,2
2.	Operacje strukturalne i Fundusz Spójności, w tym:	7.579,0	30.275,2		29.204,3	103,7
2.1.	Perspektywa 2004-2006	845,8	3.378,8		3.696,1	91,4
	Operacje strukturalne	10,1	40,3		-	-
	Fundusz Spójności	835,7	3.338,5		3.696,1	90,3
2.2.	Perspektywa 2007-2013, w tym:	6.733,2	26.896,5		25.508,2	105,4
	Operacje strukturalne	5.367,8	21.442,4		24.968,24/	107,1
	Fundusz Spójności	1.328,2	5.305,5			
	Europejski Fundusz Rybacki PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	37,2	148,5		540,0	27,5
3.	Wspólna Polityka Rolna, w tym:	3.478,6	13.662,7	kursy bieżące	17.429,2	78,4
	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Interwencje rynkowe, dopłaty bezpośrednie)	1.827,7	7.142,3			
	Agencja Rynku Rolnego (Interwencje rynkowe)	66,4	259,9			
	PROW 2004–2006	131,9	517,6			
	PROW 2007–2013	1.440,0	5.693,1			
	Pozostałe transfery WPR	12,6	49,8			

[154] Obliczone jako różnica wydatków budżetu państwa przekazywanych w postaci składki członkowskiej do UE a kwotami przekazanymi na dochody budżetu państwa.

Wyszczególnienie		Przepływy środków 2010 r.		Kurs PLN/EUR	Planowany napływ środków	Wykonanie
		mln euro	mln zł		mln zł	%
4	Przepływy w ramach Działu 3a budżetu UE – Fundusze Migracyjne	7,8	31,0	3,9946[1/]	62,2	49,8
5	Transition Facility	3,4	13,5	3,9946[1/]	4,2	321,4
6	Pozostałe transfery[3/]	52,0	207,0	kurs średni NBP (miesięczny)	-	-
II.	Wpłaty do budżetu UE	3.490,0	14.333,0		14.333,0[5/]	100,0
7	DNB7	2.487,3	10.211,5		10.211,5	100,0
8	VAT	507,0	2.083,5	kurs[6/]	2.083,5	100,0
9	TOR8	310,0	1.274,3		1.274,3	100,0
10	RABATY9	185,7	763,8		763,8	100,0
III.	Zwroty środków do budżetu UE	1,7	7,0	3,9946[1/]	-	-
	Saldo rozliczeń RP – UE (I-II-III)	7.737,6	30.282,7		33.899,5	89,4

1/ Do przeliczenia przyjęto uśredniony kurs NBP za 2010 r. EUR/PLN – 3,9946.
2/ „Fundusze Migracyjne" obejmują: Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów, Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców oraz Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.
3/ „Pozostałe transfery" obejmuje środki przekazywane ministerstwom, jednostkom badawczo-rozwojowym, szkołom wyższym oraz fundacjom rządowym obsługującym programy współpracy zagranicznej – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji i Fundusz Współpracy. Zgodnie z danymi NBP w większości przepływy te związane były z Działem 1a i 3b budżetu UE, głównie z programami wspólnotowymi takimi jak: Sokrates, Erasmus, Młodzież, Leonardo da Vinci, V i VI Program Ramowy, Media Plus. Dane z NBP napływają z miesięcznym opóźnieniem.
4/ W kwocie 24.968,2 mln zł ujęto plan dochodów Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności w ramach NSRO 2007-2013.
5/ Plan po zmianach.
6/ Zgodnie z art. 10 ust 3 rozporządzenia Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z 22 maja 2000 r. (Dz.U. Nr 30) wykonującym decyzję 2007/436/WE (Dz.U. Nr 163), Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, składka członkowska jest przeliczana na waluty krajowe po kursie z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym rok budżetowy, jaki opublikowano w serii C Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich.
7/ Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto.
8/ Tradycyjne środki własne – opłaty rolne i celne oraz opłaty cukrowe.
9/ Rabat brytyjski stanowiący korektę brytyjskich wpłat do wspólnotowego budżetu UE z tytułu środka własnego VAT i DNB, finansowanych przez wszystkie państwa członkowskie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2010 r. do Polski napłynęło o 21,3% więcej środków niż w 2009 roku (9.258,4 mln euro). Środki uzyskane z budżetu UE stanowiły 92,4% kwoty ujętej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2010, tj. o ponad 5 punktów procentowych więcej niż w roku ubiegłym. Największą kwotę przekazano na sfinansowanie operacji strukturalnych i Funduszu Spójności 7.541,8 mln euro, co stanowiło równowartość 30.126,7 mln zł, w tym 845,8 mln euro (3.378,8 mln zł) z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności/ISPA w ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004–2006 oraz 6.696,0 mln euro (26.747,9 mln zł) w ramach perspektywy finansowej 2007–2013.

Na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) otrzymano 3.478,6 mln euro (13.662,7 mln zł), co stanowiło 78,4% planu z tego na:

– płatności bezpośrednie i mechanizmy WPR (w ramach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) – 1.827,7 mln euro (7.142,3 mln zł),
– płatności pośrednie realizowane w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 – 1.440,0 mln euro (5.693,1 mln zł),
– interwencje rynkowe (w ramach działań Agencji Rynku Rolnego) – 66,4 mln euro (259,9 mln zł),
– pozostałe transfery w ramach Wspólnej Polityki Rolnej[155] – 12,6 mln euro (49,8 mln zł).

Dane dotyczące stanu środków z budżetu Unii Europejskiej w 2010 r. na rachunkach programowych[156] oraz przepływy środków przedstawiono w tabeli 34.

Tabela 34. Stan środków z Unii Europejskiej na rachunkach programowych

Wyszczególnienie	Stan środków na 31.12.2009	Wpływy z UE i z innych źródeł zagranicznych w 2010	Odsetki 2010	Pozostałe wpływy	Środki dostępne w 20101/	Wypływy w 2010	w tym			Stan środków na 31.12.2010
					kol. 2+3+4+5		środki przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich – cz. 87	środki przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa – cz. 77	pozostałe wypływy6/	
	tys. euro									
1	2	3	4	5	6	7	7a	7b	7c	8
Środki pochodzące z programów pomocy przedakcesyjnej2/	2.250	108.4593/	17	1.131	111.857	109.806	0	229	109.577	2.051
Środki przejściowe	1.886	3.387	1	1.795	7.068	7.068	0	0	7.068	0
Fundusze migracyjne	12.527	7.770	28	0	20.326	6.775	0	6.775	0	13.551
Mechanizmy finansowe 2004-2009	33.467	139.154	66	22	172.709	136.353	0	136.239	114	36.356
NPR 2004–2006[4/]	16.799	845.838	56	19.056	881.749	871.212	0	55	871.157	10.537
Perspektywa 2007–2013[5/]	2.735.026	6.733.198	5.548	432.000	9.905.772	8.396.174	5.695.407	253.777	2.446.990	1.509.5987
Inne środki bezzwrotne pochodzące z budżetu UE	142	1.656	3	947	2.748	66	0	0	66	2.682
PROW 2004–2006	0	131.902	0	0	131.902	131.902	131.902	0	0	0
PROW 2007–2013	0	1.440.038	0	0	1.440.038	1.440.038	1.440.038	0	0	0

[155] Zadania weterynaryjne – 39,2 mln zł (9,9 mln euro), Farm Accountancy Data Network (FADM) – 6,0 mln zł (1,8 mln euro), zadania Wspólnej Polityki Rybackiej i Wieloletniego Programu Zbierania Danych Rybackich – 3,3 mln zł (0,9 mln euro).
[156] Wyodrębnione rachunki bankowe, prowadzone w euro, dla poszczególnych programów operacyjnych.

1	2	3	4	5	6	7	7a	7b	7c	8
ARiMR (Interwencje rynkowe, dopłaty bezpośrednie)	0	1.827.720	0	0	1.827.720	1.827.720	1.827.720	0	0	0
ARR(Interwencje rynkowe)	0	66.375	0	0	66.375	66.375	66.375	0	0	0
Inne środki w ramach WPR	0	12.586	0	0	12.586	12.586	12.586	0	0	0
Razem	2.802.097	11.318.083	5.719	454.951	14.580.850	13.006.075	9.174.028	397.075	3.434.972	1.574.775

1/ Nie uwzględniono środków na rachunku „dodatnich różnic kursowych" – saldo na dzień 31.12.2010 r. wynosi 26,0 tys. euro.
2/ W tym rachunek na zwroty po zamknięciu programów (178 tys. euro), Phare, ISPA i SAPARD.
3/ Wpływy w 2010 r. ISPA.
4/ Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności.
5/ Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rybacki.
6/ Na pozostałe wypływy składało się m.in. przekazanie środków do PARP na pokrycie not debetowych (Phare) – 46 tys. euro, zwroty do Komisji Europejskiej (Phare) – 12 tys. euro, środki wypłacone na realizację projektów (ISPA) – 109.326 tys. euro, zwrot do Komisji Europejskiej (Sapard) – 191 tys. euro, środki wypłacone na realizację projektów w ramach TF – 3.758 tys. euro, zwrot środków do KE (TF) – 1.544 tys. euro, zwrot pożyczki na rachunek różnic kursowych 1.764 tys. euro, środki wypłacone z rachunków bieżących Funduszu Spójności na realizację projektów 846.822 tys. euro, środki przekazane w ramach ERDF na rachunek różnic kursowych 18.925 tys. euro, środki przekazane w ramach EFS na rachunek różnic kursowych 1.279 tys. euro, środki przekazane do Instytucji Zarządzających/Pośredniczących na realizacje programów w ramach ERDF 3.802 tys. euro oraz ESF 319 tys. euro, środki w ramach NSRO przekazane na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa 2.314.990 tys. euro, pożyczki pomiędzy programami w ramach NSRO 132.000 tys. euro.
7/ Kwota netto. Ministerstwo Finansów w 2010 r. przekazało na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa kwotę 3.015,0 mln zł, kwota ta zostanie zwrócona na rachunki programowe w latach następnych.
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Minister Finansów dysponował w 2010 r. środkami europejskimi w kwocie 14.580,9 mln euro[157] oraz kwotą 1,2 mln CHF na realizację Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Wykorzystano 13.006,1 mln euro i 1,2 mln CHF, tj. odpowiednio 89,2% i 100,0%.

Na rachunek dochodów części 77 przekazano kwotę 397,1 mln euro i 0,4 mln CHF (łącznie 1.634,9 mln zł), a na rachunek dochodów budżetu środków europejskich (cz. 87) przekazano 9.174,0 mln euro i 0,8 mln CHF (łącznie 36.231,7 mln zł). Dodatkowo na dochody budżetu środków europejskich w 2010 r. przekazano środki w kwocie 1.459,4 mln zł z dochodów 2009 r. części 77 oraz środki w kwocie 17,6 mln zł jako wpłaty wojewodów (finansowanie wyprzedzające WPR). Łącznie na dochody budżetu środków europejskich w 2010 r. wpłynęło 37.708,7 mln zł. Rachunek finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa zasilono kwotą 2.315,0 mln euro. Po uwzględnieniu dodatnich różnic kursowych w kwocie 26,3 mln euro pozostało 2589,1 mln euro, z czego 988,0 mln euro na rachunkach bankowych Instytucji Zarządzających i Pośredniczących środków funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006

Budżet środków europejskich

Począwszy od 2010 r. wprowadzony został nowy system przepływu środków na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków europejskich. Wyodrębniony został budżet środków europejskich (BSE). Celem wyodrębnienia tego budżetu i zmiany systemu przepływów finansowych było zwiększenie przejrzystości systemu finansowania zadań współfinansowanych środkami

[157] Bez pozostałych transferów.

z budżetu UE i wzmocnienie kontroli nad środkami budżetowymi przekazywanymi na te zadania, uproszczenie rozliczania środków, pozwalające na płynne finansowanie programów, zwłaszcza na przełomie roku budżetowego. W celu zapewnienia sprawnej obsługi systemu przepływu środków europejskich wyznaczony został centralny podmiot płatniczy do realizacji płatności dla beneficjentów programów Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Organem odpowiedzialnym za obsługę płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, został Minister Finansów. Nastąpiło uproszczenie systemu przepływu środków poprzez bezpośrednie dokonywanie przez Bank płatności za zrealizowane wydatki. Wprowadzona zmiana sposobu finansowania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej pozwoliła na skrócenie czasu pomiędzy dokonaniem wydatku a przekazaniem beneficjentowi środków finansowych.

Istotnym mankamentem wpływającym na całościową ocenę funkcjonowania nowego systemu przepływu środków europejskich były trudności z identyfikacją zwrotów dokonanych płatności. Bank nie otrzymywał od podmiotów zwracających środki danych niezbędnych do ich identyfikacji. W wyniku tego BGK nie dotrzymywał określonego w rozporządzeniu[158] jednodniowego terminu na przekazanie dysponentowi oraz instytucji zlecającej płatność informacji o dokonanym zwrocie. Podjęte przez Ministra Finansów we współpracy z Ministrem Rozwoju Regionalnego działania w celu przyspieszenia identyfikacji zwracanych kwot polegające m.in. na przekazaniu w trybie roboczym instytucjom lub beneficjentom wytycznych w zakresie prawidłowego oznaczania tytułu zwrotu były nieskuteczne. W 2010 r. dokonano 13.034 zwroty na kwotę 606,1 mln zł, z czego 27,4%, tj. 166,3 mln zł BGK zidentyfikował dopiero po terminie sporządzenia miesięcznych sprawozdań RB-28 UE. NIK uznaje za konieczne wypracowanie mechanizmów identyfikacji zwracanych środków.

Do budżetu środków europejskich zaliczono dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz wydatki na realizację tych programów w części podlegającej refundacji z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. Niezaliczenie do budżetu środków europejskich wszystkich wydatków finansowanych ze środków europejskich, ograniczyło przejrzystość ich obiegu i zakładany cel nie został w pełni osiągnięty. Finansowanie kosztów zatrudnienia osób zaangażowanych w system realizacji NSRO dokonywane było zarówno z budżetu krajowego w ramach pomocy technicznej, jak i z budżetu środków europejskich.

Zdaniem NIK charakter wydatków dokonywanych w ramach pomocy technicznej nie uzasadnia ich wyłączenia z BSE.

Minister Finansów wydał wszystkie przepisy wykonawcze do ustawy o finansach publicznych w zakresie gospodarowania środkami europejskimi. Ostatnie rozporządzenie wydane zostało 20 grudnia 2010 r. Nowe przepisy wykonawcze zostały zatem wydane przed 31 grudnia 2010 r., a więc przed ostatecznym terminem utraty mocy obowiązujących dotychczasowych przepisów wykonawczych (art. 119 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych). Pomimo dotrzymania tego terminu, wprowadzenie tych przepisów w trakcie realizacji budżetu utrudniało bieżące wykonywanie

[158] Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. Nr 220, poz. 1726).

zadań. Na przykład sposób ewidencji przez jednostki budżetowe[159] wydatków uregulowany został dopiero w drugiej połowie roku, z obowiązkiem zmiany polityki rachunkowości do końca października 2010 r. Zdarzenia gospodarcze finansowane z budżetu środków europejskich musiały być jednak ewidencjonowane od stycznia, w związku z tym konieczne było ich przeksięgowanie.

Minister Finansów w § 2 pkt 3 lit. b rozporządzenia z 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności, zdefiniował jako instytucję również „inny podmiot upoważniony przez instytucję do wystawiania zleceń płatności". Definicja ta została rozszerzona w stosunku do art. 188 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wskazującego jako instytucję podmiot, z którym beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie.

Pozytywnie należy ocenić przygotowanie organizacyjne do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz krajowego współfinansowania przez BGK. W lipcu 2009 r. w MRR powołany został Zespół ds. wdrożenia nowej ustawy. Zespół opracował harmonogram zmian dokumentów oraz na bieżąco monitorował i weryfikował realizację podstawowych zadań związanych z wdrożeniem nowych przepisów w tym zakresie. Opis zmian systemu przepływu środków europejskich oraz zidentyfikowane kwestie problemowe przesłane zostały do instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych oraz udostępnione beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej MRR. Ponadto, Zespół opracował harmonogram szkoleń i, przy wykorzystaniu specjalnie do tego celu opracowanego zestawu szkoleniowego, przeprowadził szkolenie ok. 300 pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie NSRO 2007–2013. Przygotowany został program działań informacyjnych o zmianach systemu płatności, dokonano analizy potrzeby rozbudowy i modyfikacji KSI[160] SIMIK 2007–2013, a także monitorowano prace nad rozporządzeniami wykonawczymi przygotowywanymi przez Ministra Finansów. Przy udziale BGK opracowano procedury zwrotu wypłaconych środków, a także monitorowano podpisywanie umów z BGK przez pozostałych dysponentów części budżetowych i przygotowanie BGK do wypłaty środków. Na bieżąco monitorowano wprowadzanie w dokumentach programowych koniecznych zmian. Rozporządzenie w sprawie warunków i trybu rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy, weszło w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

Zgodnie z przyjętym schematem przepływu środków europejskich realizacja obsługi płatności odbywała się w formie elektronicznej za pośrednictwem portalu komunikacyjnego BGK–ZLECENIA oraz systemu BGK@24BIZNES. Oba systemy zostały odpowiednio przygotowane i prawidłowo funkcjonowały od początku realizacji nowego sposobu przepływu środków. Systemy te zapewniały obsługę podmiotów upoważnionych do składania zleceń, pomimo że w trakcie roku znacznie wzrosła liczba instytucji upoważnionych przez Ministra Finansów do składania zleceń płatności za pośrednictwem portalu BGK – ZLECENIA ze 125 na początku roku do 334 na koniec 2010 r. Informacje na temat

[159] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861).

[160] Krajowy System Informatyczny.

funkcjonalności portalu dostępne były również na stronie internetowej BGK, a na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zamieszczono opis zmian systemu przepływu środków europejskich oraz zidentyfikowane kwestie problemowe.

Środki europejskie dla odbiorców i agencji płatniczych przekazywane były z rachunków bankowych do obsługi płatności otwartych przez Ministra Finansów w BGK. Rachunki te zasilane były przez Ministra Finansów środkami z rachunku dochodów budżetu środków europejskich, na który przekazywano głównie środki zgromadzone w NBP na rachunkach, o których mowa w art. 202 ustawy o finansach publicznych, pochodzące z budżetu Unii Europejskiej lub z rachunku do obsługi deficytu budżetu państwa.

Minister Finansów terminowo, zgodnie z zapotrzebowaniami BGK i agencji płatniczych zasilał rachunki bankowe do obsługi płatności. Tym samym zapewniona została prawidłowa realizacja płatności. Przekazywanie środków poprzedzone było także szczegółową analizą zapotrzebowań co do zgodności z kwotami określonymi w planie finansowym dysponenta głównego.

Dochody budżetu środków europejskich

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 37.708,7 mln zł, tj. 90,1% planu określonego w ustawie budżetowej. Dochody z tytułu refundacji wydatków na programy realizowane w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia[161] zostały wykonane w kwocie 23.732,1 mln zł, tj. 99,7% planu i stanowiły 62,9% dochodów budżetu środków europejskich. Dochody ze środków funduszy rolniczych UE wyniosły 13.680,2 mln zł, tj. 78,5% planu i stanowiły 36,3% dochodów BSE.

Niższe wykonanie dochodów od kwoty planowanej w ustawie budżetowej wynikało przede wszystkim z mniejszego wykonania planowanych wydatków na realizację płatności WPR podlegających refundacji. Poniżej planu zostały wykonane dochody Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o 3.187,2 mln zł (o 19,3%), w tym z tytułu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich o 2.281,1 mln zł oraz Agencji Rynku Rolnego o 560,7 mln zł (o 68,3%). Dochody ze środków Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO Ryby 2007–2013) wyniosły 294,3 mln zł, tj. 58,1% planu. Spowodowane to było niższym od planowanego wykonaniem płatności w 2010 r., co skutkowało uzyskaniem niższej refundacji. Dane dotyczące wykonania dochodów środków europejskich w 2010 r. przedstawiono w tabeli 35.

[161] Łącznie z grantami EFS.

Tabela 35. Wykonanie dochodów budżetu środków europejskich w 2010 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody 2010		kol. 4:3
		Ustawa budżetowa	Wykonanie	
		tys. zł		%
1	2	3	4	5
1	PO Infrastruktura i Środowisko	8.624.780	7.325.319	84,9
2	PO Innowacyjna Gospodarka	2.318.264	2.350.405	101,4
3	PO Kapitał Ludzki1/	5.256.855	5.779.140	109,9
4	PO Rozwój Polski Wschodniej	785.744	785.744	100,0
5	RPO Województwa Dolnośląskiego	373.138	391.086	104,8
6	RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego	349.793	375.691	107,4
7	RPO Województwa Lubelskiego	547.467	551.052	100,7
8	Lubuski RPO	403.984	403.984	100,0
9	RPO Województwa Łódzkiego	310.898	355.512	114,4
10	Małopolski RPO	624.650	671.574	107,5
11	RPO Województwa Mazowieckiego	621.494	652.023	104,9
12	RPO Województwa Opolskiego	249.978	257.836	103,1
13	RPO Województwa Podkarpackiego	459.975	551.516	119,9
14	RPO Województwa Podlaskiego	370.818	393.302	106,1
15	RPO Województwa Pomorskiego	388.762	535.900	137,8
16	RPO Województwa Śląskiego	745.732	786.964	105,5
17	RPO Województwa Świętokrzyskiego	286.575	300.164	104,7
18	RPO Warmia i Mazury	518.843	518.843	100,0
19	RPO Województwa Wielkopolskiego	356.990	494.950	138,6
20	RPO Województwa Zachodniopomorskiego	197.445	251.120	127,2
21	Razem NSRO 2007-2013	23.792.185	23.732.125	99,7
22	PO Ryby 2007-13	506.943	294.315	58,1
23	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	108.864	2.014	1,9
24	Wspólna Polityka Rolna	17.429.175	13.680.246	78,5
25	Ogółem BSE	41.837.167	37.708.701	90,1

1/ Wykonanie łącznie z grantami Europejskiego Funduszu Społecznego – 281,2 tys. zł.
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Plan dochodów i wydatków BSE opracowany został przez Ministra Finansów na podstawie materiałów przygotowanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Przyjęte kwoty dochodów budżetu środków europejskich z tytułu programów NSRO, PO Ryby 2007–2013, odpowiadały zaplanowanemu przez MRR napływowi w 2010 r. środków z tytułu refundacji wydatków na realizację tych programów (bez pomocy technicznej) i prognozowanej przez MRiRW kwocie refundacji wydatków na WPR z tytułu dopłat bezpośrednich, PROW i interwencji rynkowych.

W planie dochodów BSE na 2010 r. nie zostały uwzględnione, nawet częściowo, środki otrzymane z KE na realizację programów NSRO i PO Ryby 2007–2013 w latach wcześniejszych i nieprzekazane na dochody budżetu państwa. Na koniec 2009 r. stanowiły one 3,7 mld euro. W 2010 r. wpłynęło do Polski z tego tytułu 6,7 mld euro oraz 3,5 mld euro na realizację WPR. Łącznie Minister Finansów

dysponował w 2010 r. kwotą 13,9 mld euro, czego na dochody BSE w 2010 r. przekazano 9,2 mld euro, w tym cała kwota przekazana z budżetu Unii Europejskiej na realizację WPR.

Ponadto w ustawie o finansach publicznych nie zostało zawarte upoważnienie do otwarcia rachunku bankowego do obsługi dochodów budżetu środków europejskich. Pomimo braku upoważnienia rachunek taki został utworzony w BGK. NIK nie kwestionuje potrzeby utworzenia takiego rachunku, jednak wskazuje, że zasadnym jest uregulowanie tej kwestii w ustawie o finansach publicznych.

Środki z rachunków NSRO 2007–2013, PO Ryby 2007–2013 przekazywano na rachunek dochodów BSE sukcesywnie, zgodnie z zapotrzebowaniami BGK na realizację złożonych przez instytucje[162] zleceń płatności, z uwzględnieniem stopnia realizacji planu dochodów BSE określonego w ustawie budżetowej. Środki z funduszy rolniczych UE przekazywano na rachunek dochodów budżetu środków europejskich w dniu, w którym wpłynęły na rachunek Ministra Finansów w Narodowym Banku Polskim.

Z rachunku dochodów środków europejskich finansowane są wydatki ponoszone przez podmioty realizujące określone zadania finansowane z budżetu środków europejskich. W przypadkach, gdy zapotrzebowanie na środki przewyższało ich stan na rachunkach dochodów, to brak ten był finansowany w ramach pożyczkowych budżetu państwa. Począwszy od września 2010 r.[163] Minister Finansów zasilał rachunek bankowy do obsługi płatności[164] w BGK z rachunku do obsługi deficytu budżetu państwa, pomimo posiadania środków na rachunkach programowych NSRO i PO Ryby 2007–2013. W okresie od września do grudnia z rachunku do obsługi deficytu budżetu państwa na rachunek bankowy do obsługi płatności przekazano łącznie środki w kwocie 9.876,6 mln zł.

Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2010 wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 56.270,1 mln zł. Kwota powyższa miała być przeznaczona na realizację programów, z wyłączeniem projektów pomocy technicznej. Wydatki przeznaczone na projekty realizowane w ramach NSRO 2007–2013, Wspólną Politykę Rolną, Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013 oraz Szwajcarsko-Polski Program Współpracy zaplanowano w poszczególnych częściach budżetu państwa w łącznej kwocie 28.887,9 mln zł. Pozostała część wydatków w wysokości 27.382,2 mln zł, tj. 48,7% planu została ujęta w rezerwach celowych. Umieszczenie części wydatków w części 83 – Rezerwy celowe miało za zadanie zapewnienie sprawnej, bardziej elastycznej realizacji projektów w ramach poszczególnych programów i tym samym spowodowanie skuteczniejszej absorpcji środków unijnych. Środki z rezerw celowych ujętych w poz. 98 Finansowanie programów z budżetu środków europejskich i poz. 99 Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich rozdysponowano w 86,4%, tj. 23.644,9 mln zł.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 48.124,7 mln zł, tj. 85,5% kwoty określonej w ustawie. Kwota wykazanych wydatków została zawyżona o 17,6 mln zł w związku z obowiązującym system przepływu środków w ramach finansowania wyprzedzającego PROW 2007–2013. System ten przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich

[162] Instytucje określone w § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie płatności.
[163] Ponadto z rachunku rozchodów budżetu państwa przekazano 5 lutego 2010 r. kwotę 1,3 mln zł na realizację płatności z tytułu SPPW.
[164] Do obsługi innych płatności niż z tytułu WPR.

i rachunek płatności WPR. Przyjęcie takiego mechanizmu przepływów powodowało, że dochody z tego tytułu wykazane zostały dwukrotnie w części 87, natomiast wydatki ujęte w sprawozdaniu części 33 i w tej samej wysokości prezentowane w części 85.

Dane dotyczące wykonania wydatków środków europejskich przedstawiono w tabeli 36.

Tabela 36. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2010 r.

Lp.	Nazwa Programów Operacyjnych	Wydatki BSE 2010			5:3	5:4
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie roczne		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
1	PO Infrastruktura i Środowisko	1.363.019,0	8.443.710,0	8.315.066,5	610,0	98,5
2	PO Innowacyjna Gospodarka	1.888.293,0	4.123.394,5	3.792.113,8	200,8	92,0
3	PO Kapitał Ludzki[1/]	4.081.733,0	7.199.175,3	6.939.679,9	170,0	96,4
4	PO Rozwój Polski Wschodniej	957.863,0	1.269.151,0	1.138.547,3	118,9	89,7
5	RPO Województwa Dolnośląskiego	374.251,0	774.900,9	774.865,8	207,0	100,0
6	RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego	255.569,0	759.902,1	745.424,9	291,7	98,1
7	RPO Województwa Lubelskiego	347.439,0	815.096,2	809.143,6	232,9	99,3
8	Lubuski RPO	228.694,0	517.585,0	508.254,0	222,2	98,2
9	RPO Województwa Łódzkiego	222.918,0	828.393,8	806.240,6	361,7	97,3
10	Małopolski RPO	401.554,0	1.322.802,9	1.316.911,3	328,0	99,6
11	RPO Województwa Mazowieckiego	244.334,0	1.393.857,1	1.390.797,6	569,2	99,8
12	RPO Województwa Opolskiego	145.702,0	452.677,1	451.503,4	309,9	99,7
13	RPO Województwa Podkarpackiego	326.927,0	965.813,7	962.104,9	294,3	99,6
14	RPO Województwa Podlaskiego	230.963,0	527.118,8	509.887,8	220,8	96,7
15	RPO Województwa Pomorskiego	249.309,0	816.256,4	812.430,1	325,9	99,5
16	RPO Województwa Śląskiego	462.736,0	1.254.009,6	1.247.089,1	269,5	99,4
17	RPO Województwa Świętokrzyskiego	199.261,0	708.336,4	705.052,6	353,8	99,5
18	RPO Warmia i Mazury	358.504,0	702.327,7	653.599,7	182,3	93,1
19	RPO Województwa Wielkopolskiego	269.933,0	1.071.228,8	1.068.790,5	395,9	99,8
20	RPO Województwa Zachodniopomorskiego	178.120,0	524.779,0	491.899,9	276,2	93,7
21	**Razem NSRO 2007–2013**	**12.787.122,0**	**34.470.516,3**	**33.439.403,4**	**261,5**	**97,0**
22	PO Ryby 2007-13	148.122,0	308.756,0	307.935,7	207,9	99,7
23	SPPW	107.375,0	82.460,8	72.648,1	67,7	88,1
24	**Wspólna Polityka Rolna**	**15.845.293,0**	**17.671.025,9**	**14.304.689,7**	**90,3**	**80,9**
25	Rezerwy celowe poz. 98	27.380.660,0	3.736.573,1			
26	Rezerwy celowe poz. 99	1.500,0	739,7			
27	**Ogółem BSE**	**56.270.072,0**	**56.270.072,0**	**48.124.676,9**	**100,0**	**82,5**

1/ Łącznie z grantami EFS.
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Nie zostały wykorzystane środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 3.737,3 mln zł, co stanowiło 6,7% planowanych wydatków oraz wykonanie wydatków BSE na WPR[165] w kwocie 14.304,7 mln zł, tj. w 80,9% planu po zmianach (17.671,0 mln zł). Na niższą od zaplanowanej realizację wydatków budżetu środków europejskich na WPR wpłynęło głównie:

a) niewykonanie planowanych wydatków przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w wysokości 2.207,8 mln zł w zakresie dopłat bezpośrednich i interwencji rynkowych, co było spowodowane koniecznością przekazania środków (ok. 2 mld zł) z rezerw celowych na zwalczanie skutków powodzi w 2010 r.; było to możliwe, gdyż termin płatności z tytułu dopłat bezpośrednich ustalony był na 30 czerwca 2011 r.; niewykorzystanie środków w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 658,1 mln zł, w wyniku opóźnień w składaniu wniosków o płatność przez beneficjentów w związku z długotrwałą procedurą zamówień publicznych oraz nieuznaniem niektórych kosztów za kwalifikowane;

b) niewykorzystanie przez Agencję Rynku Rolnego środków w kwocie 493,7 mln zł, z uwagi na niższy od przewidywanego poziom interwencji na rynkach rolnych.

Ponadto czynnikami wpływającymi na niepełne wykonanie planu wydatków BSE były opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnych decyzji administracyjnych oraz opóźnienia w rozliczaniu wniosków o płatność.

Na koniec 2010 r. różnica między dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich wyniosła minus 10.416,0 mln zł, w tym z tytułu WPR minus 624,4 mln zł. Plan dochodów, wydatków i deficytu tego budżetu określony w ustawie budżetowej został wykonany odpowiednio na poziomie 90,1%, 85,5% i 72,2%. W ocenie NIK poziom zrealizowanych dochodów i deficytu nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji finansów środków europejskich w 2010 r. Kontrola wykonania budżetu środków europejskich wydatków wykazała następujące nieprawidłowości:

– W części 62 – Rybołówstwo wydatkowanie bezpośrednio przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, tj. z pominięciem agencji płatniczej 2,8 mln zł na realizację Wspólnej Polityki Rybackiej w kwocie, co było niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych.

– W części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz cz. 41 – Środowisko stwierdzono ujmowanie w zleceniach płatności wydatków stanowiących równowartość kar umownych naliczonych wykonawcom, pomimo iż były to wydatki niekwalifikowalne. W Ministerstwie Finansów trwają prace mające na celu wypracowanie jednolitego sposobu postępowania z tymi należnościami.

Wykorzystanie środków europejskich

Na realizację programów finansowanych ze środków europejskich wydatkowano[166] łącznie 58.103,4 mln zł, tj. 91,5% planu po zmianach, w tym ze środków europejskich 49.270,6 mln zł, (91,4 %) i budżetu krajowego (na współfinansowanie) 8.832,8 mln zł (92,3%). Największe wydatki poniesione zostały na realizację projektów w ramach NSRO 2007–2013.

[165] Łącznie ze Wspólną Polityką Rybacką.
[166] Zgodnie z danymi wynikającymi z rozliczenia załącznika nr 15 do ustawy budżetowej na rok 2010.

Dane dotyczące wykonania w 2010 roku wydatków według realizowanych programów przedstawiono w tabeli 37.

Tabela 37. Wydatki na realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich

Nazwa programów operacyjnych	Plan po zmianach na rok 2010			Wykonanie 2010 r.			5:2	6:3	7:4
	Wydatki ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:				
		wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe		wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PO Infrastruktura i Środowisko	9.491,2	8.659,5	831,7	8.908,2	8.470,4	437,8	93,9	97,8	52,6
PO Innowacyjna Gospodarka	4.845,1	4.214,4	630,7	4.422,0	3.865,8	556,2	91,3	91,7	88,2
PO Kapitał Ludzki	8.304,4	7.438,6	865,9	7.900,8	7.144,2	756,7	95,2	96,0	87,4
PO Rozwój Polski Wschodniej	1.525,3	1.290,1	235,2	1.316,0	1.156,7	159,3	86,3	89,7	67,7
PO Pomoc Techniczna	343,7	289,9	53,8	301,1	252,6	48,5	87,6	87,1	90,1
PO Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej	58,5	45,6	12,9	37,1	26,9	10,2	63,4	59,0	79,1
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	20,3	20,0	0,3	7,5	7,5	0,0	36,9	37,5	-
Regionalne Programy Operacyjne (16)	14.459,8	13.746,2	713,6	14.173,2	13.525,6	647,6	98,0	98,4	90,8
Granty EFS	0,3	0,3	-	0,3	0,3	-	100,0	100,0	-
Ogółem programy NSRO 2007-2013	**39.048,6**	**35.704,6**	**3.344,0**	**37.066,2**	**34.449,9**	**2.616,3**	**94,9**	**96,5**	**78,2**
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	85,3	83,8	1,5	74,2	73,6	0,6	87,0	87,8	40,0
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	452,9	340,8	112,0	433,1	324,6	108,5	95,6	95,2	96,9
WPR	23.922,0	17.806,4	6.115,6	20.529,9	14.422,5	6.107,4	85,8	81,0	99,9
Ogółem Programy	**63.508,8**	**53.935,7**	**9.573,1**	**58.103,4**	**49.270,6**	**8.832,8**	**91,5**	**91,4**	**92,3**

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2010 r. wzrosła kwota środków wydatkowanych na realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich. Na przykład wydatki na zadania współfinansowane z NSRO 2007–2013 w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 132,7%, tj. o 211,4 mln zł, a wydatki współfinansowane z PO Ryby 2007–2013 o 179,2%, tj. o 0,3 mln zł.

Realizacja NSRO 2007–2013

Kolejny rok realizacji programów operacyjnych i doświadczenia z tym związane przyczyniły się do wzrostu kontraktacji i wykorzystania środków. Do końca 2010 r.[167] instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych[168] NSRO 2007-2013 zawarły z beneficjentami 50.468 umów o dofinansowanie projektu na całkowitą kwotę dofinansowania ze środków UE 154.462,3 mln zł, co stanowiło 107,1% alokacji na lata 2007-2010 i 57,7% alokacji na programy operacyjne na lata 2007-2013[169]. Jest to istotny wzrost w porównaniu do stanu na koniec roku 2009, kiedy zawartych było 27.174 umów na kwotę 72.602,2 mln zł[170], co stanowiło 84,1% alokacji na lata 2007–2009 i 33,2% alokacji na lata 2007–2013.

Dane dotyczące stanu realizacji na koniec 2010 r. programów operacyjnych w ramach NSRO 2007–2013 przedstawiono w tabeli 38.

Tabela 38. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSRO 2007–2013

Program*)	Wartość alokacji na lata 2007-2013**)	Wartość alokacji na 2007-2010***)	Wartość alokacji w latach 2007-2013***)	Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów	Wydatki wykazane w złożonych przez IZ do IC poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego		5:3	5:4	6:3	6:4	7:2
	mln euro	mln zł				mln euro	%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
PO Infrastruktura i Środowisko	27.913,7	55.444,2	113.887,8	10.940,9	10.545,0	2.588,7	19,7	9,6	19,0	9,3	9,3
PO Innowacyjna Gospodarka	8.254,9	19.372,8	33.679,9	4.865,5	4.594,5	1.124,0	25,1	14,4	23,7	13,6	13,6
PO Kapitał Ludzki	9.707,2	22.781,1	39.605,3	10.276,7	8.386,2	2.038,5	45,1	25,9	36,8	21,2	21,0
PO Rozwój Polski Wschodniej	2.273,8	5.336,2	9.277,1	1.573,2	1.510,3	370,5	29,5	17,0	28,3	16,3	16,3
PO Pomoc Techniczna	516,7	1.212,6	2.108,1	594,8	554,0	135,3	49,1	28,2	45,7	26,3	26,2
Razem krajowe PO	48.666,2	104.146,9	198.558,3	28.251,0	25.590,0	6.257,0	27,1	14,2	24,6	12,9	12,9
Regionalne Programy Operacyjne	16.555,6	39.309,7	67.546,9	18.033,8	17.852,7	4.406,3	45,9	26,7	45,4	26,4	26,6
EWT****	342,6	769,3	1.398,0	100,6	94,3	23,1	13,1	7,2	12,3	6,7	6,7
Razem NSRO 2007-2013	**65.564,5**	**144.225,8**	**267.503,1**	**46.385,4**	**43.537,0**	**10.686,3**	**32,2**	**17,3**	**30,2**	**16,3**	**16,3**

*) narastająco od początku realizacji programu,
**) kwota nie obejmuje krajowej rezerwy wykonania,
***) wg ustawy na 2010 r. Kurs przyjęty 1 euro = 4.08 zł,
****) tylko programy przygraniczne EWT, dla których Minister Rozwoju Regionalnego pełni funkcję Instytucji Zarządzającej.
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli Instytucji Zarządzających.

[167] Od początku realizacji programów operacyjnych.
[168] Dotyczy pięciu krajowych PO, 16 RPO oraz trzech programów EWT, dla których Minister Rozwoju Regionalnego pełni funkcję IZ.
[169] Kwota alokacji dla krajowych PO i 16 RPO wg załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na 2010 r., tabela 1: *Limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO, SPPW i Europejskiego Funduszu Rybackiego* (EFR). Kurs przyjęty do obliczenia alokacji dla PO EWT: 1 euro=4,08 zł.
[170] Ze środków UE.

Wydatki podlegające refundacji z budżetu UE wyniosły 34.449,9 mln zł i wzrosły o 155,7% w odniesieniu do roku 2009. Wartość wydatków uznanych do refundacji ze środków UE w zatwierdzonych wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów na koniec 2010 r. była wyższa od wartości na koniec 2009 r. o 29 907,3 mln zł i wyniosła 46.385,4 mln zł, co stanowiło 17,3% alokacji na lata 2007-2013. Natomiast wartość wydatków kwalifikowalnych ze środków UE certyfikowanych do Komisji Europejskiej wzrosła o 29 618,7 mln zł i na koniec 2010 r. wyniosły 43.537,0 mln zł, tj. 16,3% alokacji na lata 2007-2013. Wydatki te były ponad trzykrotnie wyższe od wydatków certyfikowanych do końca 2009 r.

W krajowych programach operacyjnych do KE certyfikowano wydatki w kwocie 25.590,0 mln. zł, tj. 6.257,0 mln euro, a w 16 regionalnych programach operacyjnych, za realizację których odpowiadają samorządy województw, wydatki w kwocie 17.852,7 mln zł, tj. 4.406,3 mln euro. Stanowiło to odpowiednio 12,9% i 26,6% alokacji na lata 2007-2013, podczas gdy na koniec 2009 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wyniosło odpowiednio 4,3% i 7,4%. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło odpowiednio o 8,6 i 19,2 punktu procentowego. W odniesieniu do krajowych PO, jak i 16 RPO, kwota wydatków poświadczonych do KE stanowiła odpowiednio 257,5% i 346,4% minimalnej kwoty jaką należy certyfikować, aby do końca 2011 r. uniknąć anulowania zobowiązania KE wobec Polski z tytułu alokacji na 2008 r.[171]

Z badanych pięciu krajowych programów operacyjnych, w 2010 r. najbardziej zaawansowane było wykorzystanie dostępnej alokacji w odniesieniu do PO Innowacyjna Gospodarka i PO Infrastruktura i Środowisko, w których zawarto umowy odpowiednio na 111,4% i 102,7% alokacji na lata 2007–2010, a najsłabiej PO Pomoc Techniczna – 87,6%. Wartość wydatków podlegających refundacji z UE, dla wymienionych programów, wykazana w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniosła odpowiednio 19,0%, 9,3% i 34,1% planu wydatków na lata 2007–2013.

W ocenie NIK, instytucje odpowiedzialne za koordynację wdrażania funduszy strukturalnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 oraz instytucje zarządzania realizacją RPO, tj. Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (IK NSRO) i Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne (IK RPO) w 2010 r. rzetelnie realizowały swoje obowiązki w powierzonym zakresie. IK NSRO prowadziła bieżący monitoring postępu finansowego i rzeczowego wdrażania NSRO oraz realizacji przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 12 stycznia 2010 r. *Planu wydatkowania środków w 2010 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007–2013*. IK NSRO podjęła również działania m.in. w zakresie koordynacji prac nad przygotowaniem i aktualizacją procedur i dokumentów związanych z realizacją NSRO 2007-2013 oraz wzięła udział w procesie wdrażania nowych rozwiązań w zakresie przepływów finansowych wynikających ze zmian ustawy o finansach publicznych. IK RPO prowadziła bieżący monitoring stanu wdrażania poszczególnych RPO, organizowała spotkania z przedstawicielami regionów w celu omówienia pojawiających się trudności oraz przedstawiała propozycję środków zaradczych i usprawnień. Ponadto, w związku z wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych, IK RPO z końcem 2009 r. dokonała modyfikacji zapisów w Kontraktach Wojewódzkich, a także koordynowała proces dokonywania zmian w RPO.

[171] Zobowiązanie budżetowe na 2008 r., obliczone na podstawie znowelizowanego art. 93 rozporządzenia 1083/2006. Nowelizacji rozporządzenia dokonał w czerwcu 2010 r. Parlament Europejski, w związku z kryzysem finansowym i gospodarczym.

Badanie realizacji wybranych elementów Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej wykazało, nieprawidłowości i uchybienia dotyczące opóźnień w przygotowaniu do realizacji dwóch projektów ponadregionalnych[172] , niepełnej realizacji przejętej na 2009 r. prognozy wydatków wynikających z wniosków o płatność, nierzetelnego dokumentowania naboru projektów do Planu Inwestycyjnego PO Rozwój Polski Wschodniej przeprowadzonego w 2006 r., niezamieszczenia wymaganych wewnętrznymi procedurami podpisów i paraf na dokumentach sprawozdawczych z realizacji programu oraz nieterminowego przekazywania właściwym organom dokumentacji dotyczącej raportowania o nieprawidłowościach. Ponadto stwierdzono nieprzestrzeganie procedur dotyczących powiadamiania Instytucji Zarządzającej o zamiarze zawarcia umów o dofinansowanie projektów, przypadki przedkładania do oceny Instytucji Pośredniczącej niekompletnych wniosków o dofinansowanie projektów, przyjmowania od członków i ekspertów niekompletnych deklaracji bezstronności i poufności oraz opóźnień w przygotowaniu projektów do realizacji.

Wspólna Polityka Rolna

Łączny limit wkładu publicznego w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej[173], wykonany został w wysokości 20.529,9 mln zł[174], tj. 82,1% kwot planowanych (24.996,7 mln zł), z tego z budżetu UE 14.422,5 mln zł, a z budżetu krajowego 6.107,4 mln zł. W odniesieniu do planu po zmianach wydatki na Wspólną Politykę Rolną zostały wykonane w 85,7%, w tym z budżetu UE w 81%.

Wydatki na płatności dotyczące systemów wsparcia bezpośredniego i pozostałych mechanizmów WPR wyniosły 11.968,1 mln zł. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała ze środków europejskich 7.232,1 mln zł, w tym głównie na sfinansowanie płatności obszarowej – 6.143,3 mln zł, płatności z tytułu cukru – 512,8 mln zł oraz na pomoc dla grup producentów 449,9 mln zł.

Agencja Rynku Rolnego w ramach budżetu środków europejskich wydatkowała 509,3 mln zł, tj. 50,8% kwoty planowanych z tego na interwencje na rynku zbóż 170,7 mln zł, rynku mleka i przetworów mlecznych 147,6 mln zł, dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE 77,5 mln zł, program rynek mięsa – 25,8 mln zł „Owoce w szkole" – 23,9 mln zł, programy działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich – 10,8 mln zł, program poprawy produkcji wprowadzania do obrotu produktów pszczelarskich – 8,2 mln zł. W 2010 r. poziomy cen na tych rynkach nie powodowały konieczności interweniowania w wielkościach przewidywanych przez agencje, tj. według wyznaczonych przez KE cen skupu interwencyjnego.

Realizacja PROW 2007-2013

Kwota zadeklarowanych wydatków przez ARiMR w ramach PROW 2007–2013, poniesionych na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosła 3.820,5 mln euro, co stanowiło 28,5% limitu środków UE (13.398,9 mln euro). Uwzględniając zaliczkę otrzymaną z Komisji Europejskiej (KE) w kwocie

[172] „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej", „Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej".

[173] Określony w załączniku Nr 16 do ustawy budżetowej na 2010 r. w częściach: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 49 – Urząd Zamówień Publicznych, 85 – Budżety województw.

[174] W kwocie 20.529,9 mln zł uwzględniono wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 14.304,7mln zł i z budżetu środków krajowych 6.225,2 mln. zł. Kwota 6.225,2 mln zł, stanowi wyłącznie współfinansowanie WPR oraz finansowanie wyprzedzające PROW 2007-2013; nie obejmuje wydatków na opłacenie przez jednostki samorządu terytorialnego podatku VAT związanego z realizacją finansowania wyprzedzającego PROW 2007-2013 oraz kosztów o charakterze operacyjnym.

937,9 mln euro, wykorzystanie alokacji 2007-2013 wyniosło 4.758,4 mln euro, tj. 35,5% ww. limitu środków[175]. KE zrefundowała wg stanu na koniec 2010 r. kwotę 3.318,6 mln. euro, tj. 24,8% przyznanego limitu środków.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.[176] kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci PROW 2007-2013 wyniosła 58.267,5 mln zł, a kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji 40.447,3 mln zł, tj. odpowiednio 83,6% i 58,1% alokacji 2007-2013, wynoszącego 69.669,9 mln zł[177].

Wykorzystanie środków PROW 2007-2013 było zróżnicowane, co wynikało m.in. z różnych terminów rozpoczęcia naboru wniosków dla poszczególnych działań. Płatności nie dokonano w ramach działania 111 – *„Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie"*, gdyż pierwsze umowy z beneficjentami wyłonionymi w I edycji konkursów zawierane były od lipca 2010 r. Podobnie w przypadku działania 126 – *„Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych",* rozpoczęcie naboru wniosków o pomoc nastąpiło w IV kwartale 2010 r. Niski poziom płatności odnotowano w przypadku sześciu działań (od 0,1% do 3,2% limitu), z czego w czterech było to spowodowane uzyskaniem akredytacji ARiMR na ich obsługę pod koniec 2009 r. W pozostałych działaniach niski poziom dokonanych płatności był spowodowany m.in. złożonością prowadzonych prac, często uzależnionych od warunków atmosferycznych (*„Poprawianie i rozwijanie infrastruktury technicznej związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa"* – 1,1% limitu), jak również przyjętym systemem wyprzedzającego finansowania (w ramach działania *„Pomoc techniczna"* – 3,2% limitu), który pozwala większości beneficjentów na bieżącą realizację projektów, a wnioskowanie o przyznanie pomocy technicznej jest często odroczone w czasie.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2010 r. kontrolę realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w zakresie działania „Odnowa i Rozwój Wsi"[178]. Pozytywnie oceniono przebieg wdrożenia i realizacji działania przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ARiMR, urzędy marszałkowskie i samorządy województw. Jednostki te zostały prawidłowo przygotowane (pod względem organizacyjnym, technicznym i kadrowym) do obsługi realizowanego działania. Do końca sierpnia 2010 r. samorządy wojewódzkie zawarły umowy o udzielenie pomocy z 2.665 wnioskodawcami, a ogólna wartość operacji objętych tymi umowami wyniosła 1.328,0 mln zł. Przewidywana w tych umowach kwota refundacji (850,8 mln zł) odpowiada 32,9% wartości docelowej ustalonej w PROW na lata 2007–2013 oraz 46,2% łącznego limitu środków, ustanowionego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Kontrole przeprowadzone u 24 beneficjentów nie ujawniły żadnego przypadku objęcia pomocą przedsięwzięcia niesłużącego realizacji celów określonych w PROW lub udzielenia takiej pomocy podmiotowi nieuprawnionemu. Zdaniem NIK dotychczasowy przebieg i stan zaawansowani realizacji przedmiotowego działania, nie wskazuje na wystąpienie ryzyka niezrealizowania przyjętych założeń PROW na lata 2007–2013.

[175] Limit środków PROW 2007-2013, zgodnie z tabelą finansową, na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniósł 17.417,5 mln euro, w tym wkład UE 13.398,9 mln euro.
[176] W oparciu o prognozy ARiMR wyliczone do 2015 r.
[177] Alokacja wkładu publicznego PROW 2007–2013 w wysokości 17.417,5 mln euro przeliczona po kursie 4 zł.
[178] Nr ewid. 21/2011/P/10/163/LPO.

Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na realizację programu w 2010 r. wydatkowało 433,1 mln zł tj. 95,6 % planu po zmianach. Niepełne wykonanie planu wydatków było związane m.in. z niewykorzystaniem limitu wydatków w ramach Osi priorytetowych[179] oraz z brakiem naboru wniosków o dofinansowanie w ramach Osi 5 - Pomoc techniczna. Niewykorzystanie limitu w obrębie Osi 4 wynikało z harmonogramu jej wdrażania, zakładającego, w pierwszej kolejności, przygotowanie merytoryczne i formalne podmiotów zainteresowanych realizacją projektów, tj. powołaniem i zarejestrowaniem stowarzyszeń, przygotowaniem dokumentacji planistycznych, ogłoszeniem konkursów na wybór podmiotów oraz ocenę złożonych przez nie dokumentów – lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich. Nie został też rozstrzygnięty II nabór wniosków na realizację projektów w ramach lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich, dla których instytucją pośredniczącą są samorządy województw. Podpisywanie umów z beneficjentami nie było możliwe w 2010 r., ponieważ nabór wniosków został zakończony w drugiej połowie grudnia 2010 r.

Od początku realizacji omawianego Programu do końca grudnia 2010 r. podpisano umowy (wydano decyzje) na kwotę 1.325,4 mln zł, co stanowiło 33,1% kwoty limitu przyznanego na lata 2007–2013. W okresie tym zrealizowano płatności na kwotę 634,4 mln zł, tj. 16,3% limitu środków, z czego KE przekazała kwotę 139,9 mln euro.

Limit zobowiązań na rok 2010 w zakresie PO Ryby 2007–2013 określony na kwotę 653,4 mln zł został wykorzystany w 150,6%. Podpisanych zostało 1.575 umów na łączna kwotę 938,7 mln zł. Przyśpieszenie procesu podpisywania umów z beneficjentami było wynikiem wydania 18 grudnia 2009 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie *warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich* wprowadzającego nowe rozwiązania w zakresie udzielania zaliczek i zaciągania zobowiązań[180].

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

Na realizację Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) poniesiono wydatki[181] w kwocie 74,2 mln zł (w tym z budżetu środków europejskich kwotę 72,6 mln zł), tj. 66,1% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2010 r. i 86,9% planu po zmianach. Na niższy poziom realizacji wydatków z powyższego tytułu wpływ miał m.in. złożony, dwustopniowy proces oceny projektów. W procesie tym, każdy etap oceny wymaga uzyskania decyzji strony szwajcarskiej. Długotrwały proces oceny projektów przez stronę szwajcarską (3-5 miesięcy) oraz długotrwałe ustalenia z darczyńcą zakresu i kształtu umów dla poszczególnych projektów skutkowały późniejszym rozpoczęciem ich

[179] Osie priorytetowe w ramach PO Ryby 2007–2013 to: Oś 1 – Środki na rzecz dofinansowania floty rybackiej, Oś 2 – Akwakultura, rybołówstwo przetwórstwo i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury, Oś 3 – Środki służące wspólnemu interesowi, Oś 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, Oś 5 – Pomoc techniczna.

[180] Dz.U. Nr 223, poz. 1786; Zgodnie z przepisami art. 193 ust. 1 ufp, jednostki realizujące program finansowy z udziałem środków europejskich mogą zaciągać zobowiązania, rozumiane jako suma limitów wydatków wynikających z decyzji o dofinansowanie lub umów z beneficjentami programów finansowanych z udziałem środków europejskich, do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całegi programu, z uwzględnieniem wieloletnich limitów wydatków, o których mowa w art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. C ww. ustawy.

[181] Wydatki poniesione w ramach wszystkich części budżetowych.

realizacji. Od początku realizacji SPPW, strona szwajcarska zaakceptowała osiem, z 21 kompletnych projektów przekazanych przez Krajową Instytucję Koordynującą.

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004–2006

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 był realizowany poprzez uzgodnione z Komisją Europejską *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* oraz wynikające z tego dokumentu sektorowe programy operacyjne (SPO)[182]. Polityka spójności, programowana w ramach NPR 2004–2006, realizowana była również przez projekty współfinansowane w Funduszu Spójności – obejmujące inwestycje infrastrukturalne o wartości powyżej 10 mln euro w sektorze transportu i środowiska, a także przez dwie Inicjatywy Wspólnotowe *Interreg*[183] oraz *Equal*[184] (finansowane z funduszy strukturalnych).

Spośród 130 projektów realizowanych w ramach Funduszu Spójności zakończyła się[185] realizacja 102 projektów z kwotą dofinansowania ze środków Funduszu 4.000,2 mln euro, co stanowiło 71,0% alokacji na lata 2000-2006[186]. Do końca 2010 r. do Instytucji Płatniczej przekazano wnioski o płatność ze środków Funduszu Spójności na kwotę 4.900,4 mln euro. Do końca 2010 r. dokonano płatności w kwocie 4.652,7 mln euro. Stanowiło to odpowiednio 87,0% i 82,8% alokacji na lata 2000-2006, podczas gdy na koniec 2009 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wynosiło odpowiednio 73,4% i 65,8%. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło odpowiednio o 13,6 i 17,0 punktu procentowego.

W związku z ryzykiem niezakończenia niektórych projektów Funduszu Spójności do końca 2010 r., spowodowanym powodzią oraz kryzysem finansowym, na podstawie noty Komisji Europejskiej z dnia 24 września 2010 r., Instytucja Zarządzająca wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie terminu kwalifikowalności wydatków[187] dla 28 projektów z kwotą dofinansowania 1.635,2 mln euro, tj. 29,0% alokacji na lata 2000-2006. W odniesieniu do 24 projektów (z kwotą dofinansowania ze środków Funduszu 1.573,4 mln euro), strona polska oczekuje na decyzję KE. W przypadku pozostałych czterech projektów (1,1% alokacji), KE wydała negatywne decyzje odnośnie wydłużenia terminu kwalifikowalności wydatków. Obecnie trwają prace zmierzające do ostatecznego rozliczenia tych inwestycji oraz przygotowania niezbędnych dokumentów zamknięcia projektów[188].

Instytucja Zarządzająca, poza wystąpieniem do KE o przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków dla wspomnianych projektów wobec czterech projektów, zdecydowała o zastosowaniu mechanizmu fazowania, który ma na celu wyłączenie części zadań z projektów realizowanych dotychczas z Funduszu Spójności i przeniesienie ich do pespektywy finansowej 2007-2013. Zdaniem NIK, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło skuteczne działania w celu jak najwyższego wykorzystania

[182] Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich, Transport, Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz Pomoc Techniczna.

[183] Interreg – Inicjatywa UE, wspierająca współpracę transgraniczną transnarodową i międzynarodową.

[184] Equal – Inicjatywa UE, wspierająca projekty mające na celu współpracę ponadnarodowa służącą programowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku.

[185] Według stanu na 18 marca 2011 r.

[186] W tym projekty ISPA, które po akcesji Polski do UE w roku 2004 kontynuowane są w ramach FS.

[187] Zgodnie z notą KE realizacja projektów może zostać przedłużona do końca 2011 r., a w przypadku dużych projektów, z wkładem Funduszu Spójności powyżej 100 mln euro, do końca 2012 r.

[188] Zgodnie z obowiązującymi zasadami rozliczania projektów, beneficjent ma czas do 12 miesięcy od daty kwalifikowalności wydatków na dokonanie ostatecznego zakończenia prac w ramach projektu.

środków Funduszu Spójności i tym samym zrealizowało wniosek w tej sprawie, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. Jednocześnie NIK wnioskowała o kontynuowanie przez Instytucję Zarządzającą działań w celu jak najpełniejszej realizacji Strategii wykorzystania Funduszy Strukturalnych.

Pozostałe środki bezzwrotne z Unii Europejskiej

W 2010 r. na programy i projekty realizowane w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, środków na finansowanie Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi"[189] oraz innych środków, które nie zostały zaliczone do budżetu środków europejskich zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2010 wydatki w łącznej kwocie 440,6 mln zł. Plan po zmianach wyniósł 838,3 mln zł wykorzystano 756,3 mln zł, tj. 90,2%.

Dane dotyczące wykorzystania pozostałych środków z budżetu Unii Europejskiej w 2010 r.[190] przedstawiono w tabeli 39.

Tabela 39. Wykorzystanie pozostałych środków z budżetu Unii Europejskiej

	Limit wydatków w 2010	Plan po zmianach	Wykonanie	4:3
	tys. zł			%
1	2	3	4	5
Norweski Mechanizm Finansowy i MF Europejskiego Obszaru Gospodarczego	391.200	675. 915	610.875	90,4
Środki na finansowanie projektów realizowanych z funduszy w ramach działu 3a budżetu UE Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi"	1.685	77.332	64.813	83,8
TEN-T	37.911	57.686	54.969	95,3
Inne środki finansowe z budżetu UE	9.785	27.317	25.627	93,8
Ogółem	440.581	838.250	756.284	90,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2010 r. na realizację Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) poniesiono wydatki[191] w kwocie 610,9 mln zł, co stanowiło 156,1% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2010 r.[192] i 90,4% planu po zmianach. Na poziom wydatków i stan zaawansowania projektów w ramach Mechanizmów Finansowych miał wpływ m.in. wzrost cen materiałów budowlanych i usług, w wyniku którego wielu beneficjentów wstrzymało realizację projektów, gdyż niezbędne było pozyskanie dodatkowych środków na ich współfinansowanie. Wpłynęło to na konieczność wydłużenia realizacji projektów. Niektórzy

[189] Z tytułu środki na finansowanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Funduszu Granic Zewnętrznych, Europejskiego Funduszu Uchodźczego oraz Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów.
[190] Załącznik nr 17 do ustawy budżetowej na rok 2010.
[191] Wydatki poniesione w ramach wszystkich części budżetowych.
[192] Plan wydatków dla MF EOG i NMF wg załącznika nr 17 do ustawy budżetowej na 2010 r.

beneficjenci odnotowali oszczędności, które mogą zostać wykorzystane na realizację nowych działań, jednak jest to możliwe dopiero po uzyskaniu pozytywnej decyzji darczyńców.

Środki pochodzące z Funduszu Spójności i ISPA oraz programu Transition Facility (Środki Przejściowe) wykorzystane zostały w kwocie 3,8 mln zł i 0,2 mln zł, tj. odpowiednio w 72,2% i w 358,3% planu.

W zakresie środków pochodzących z Unii Europejskiej w ramach programu Transition Facility zaplanowano w 2010 r. napływ i wydatkowanie środków bezzwrotnych w wysokości 4,2 mln zł (1,0 mln euro), natomiast faktycznie wpłynęło 13,5 mln zł (3,4.mln euro). Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. wykorzystano 15,0 mln zł (3,8 mln euro), tj. 370% planu.

Inne ustalenia NIK w zakresie wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

W 2010 roku w obszarze związanym z wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, NIK przeprowadziła następujące kontrole:

1) *Realizacja przez zarządy województw wybranych zadań instytucji zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi* – kontrolą objęto realizację przez zarządy województw[193], urzędy marszałkowskie oraz jedną Instytucję Pośredniczącą II stopnia zadań związanych z wyborem do dofinansowania projektów wyłonionych w trybie konkursowym w okresie od czerwca 2006 r. do czerwca 2010 r. Ocenie poddano zgodność działań z obowiązującymi dla wybranych procesów procedurami, w tym m.in. dla oceny i wyboru projektów, rozpatrywania odwołań składanych przez wnioskodawców od oceny wniosków, zatwierdzania list projektów do dofinansowania. NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości, wykonanie powyższych zadań. Oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie dokonywano zgodnie z procedurami oraz z kryteriami wyboru zatwierdzonymi przez Komitety Monitorujące. Rzetelnie weryfikowano wnioski beneficjentów o płatność i terminowo przekazywano im płatności. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.: dokonywania zmian na listach projektów do zatwierdzenia do dofinansowania niezgodnie z procedurami lub z zastosowaniem niejasnych kryteriów (dotyczy zarządów czterech województw), niedochowania zasady bezstronności przy rozpatrywaniu protestów wnioskodawców od wyników oceny ich wniosków o dofinansowanie (w dwóch urzędach marszałkowskich). W ocenie NIK sprawne wykonywanie zadań przez zarządy województw, na ogół prawidłowo przeprowadzone postępowania konkursowe w sprawie wyboru projektów, właściwe monitorowanie oraz rozliczanie realizacji projektów beneficjentów świadczy o tym że zarządy województw zdobyły już doświadczenie w wykonywaniu zadań instytucji zarządzających RPO. NIK wnioskowała m.in. o rzetelne monitorowanie przygotowywania projektów indywidualnych oraz dołożenie przez beneficjentów należytej staranności w przygotowywaniu projektów i ich wdrażanie.

2) *Wybór oraz realizacja indywidualnych projektów kluczowych w ramach RPO* – celem kontroli było dokonanie oceny, czy IZ RPO właściwie zarządzają systemem realizacji projektów indywidualnych w ramach RPO. Kontrole przeprowadzono w siedmiu urzędach marszałkowskich[194],

[193] Kontrolę przeprowadzono we wszystkich województwach, poza województwem lubuskim.
[194] Województw: lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

jednej IP[195] oraz u 16 beneficjentów (jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych jednostek organizacyjnych). Badaniem objęto okres od stycznia 2008 r. do czerwca 2010 r. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, oceniła objęte kontrolą działania IZ RPO i beneficjentów. Pozytywnie oceniono w szczególności: zapewnienie równego dostępu wszystkim kategoriom beneficjentów do ubiegania się o dofinansowanie z UE, przyjęcie właściwych kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie projektów, dokonywanie weryfikacji formalnej i oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów w oparciu o kryteria, z zachowaniem należytej staranności i rzetelności. Jednak cele stanowiące o wprowadzeniu indywidualnego trybu wyboru projektów, tj. skuteczne i terminowe opracowanie projektów ważnych dla sprawnej realizacji polityki w skali regionu, nie zostały osiągnięte. Stwierdzono przewlekłość na etapie przygotowania projektów, słabość procesu monitorowania stanu ich przygotowania, liczne błędy ze strony beneficjentów w przygotowaniu tych projektów. Zdaniem NIK, stan wdrażania indywidualnych projektów kluczowych wskazuje na ryzyko niepełnego wykorzystania alokacji przewidzianej na projekty indywidualne, a odpowiedzialność za długotrwałość procesu przygotowania projektów ponoszą wszystkie podmioty uczestniczące w tym procesie. NIK wnioskowała do Ministra Rozwoju Regionalnego o rozważenie możliwości wprowadzenia w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zmian polegających na doprecyzowaniu przepisów w celu umożliwienia składania protestów również w przypadku umieszczenia projektu na liście rezerwowej oraz do marszałków województw m.in. o określenie przejrzystych zasad wyboru projektów do dofinansowania przez zarządy województw i ich przestrzeganie.

3) *Zarządzanie programami poprawy jakości środowiska współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013*[196]. Kontrolą objęto okres od stycznia 2007 r. do końca 2009 r. a jej celem było dokonanie oceny skuteczności i efektywności działania Zarządu Województwa jako IZ RPO w części dotyczącej osi priorytetowej 5 Środowisko i energetyka przyjazna środowisku i działania 2 w osi priorytetowej 8 Lokalna infrastruktura podstawowa. NIK oceniła, że Zarząd Województwa Pomorskiego prawidłowo wykonywał zadania IZ RPO dotyczące zatwierdzania wniosków i zawierania umów o dofinansowanie projektów. Niska zaś była skuteczność działań Zarządu w zakresie wypłat środków z EFRR, na co wpływ miał przewlekły proces dostosowywania przepisów prawa polskiego do prawa wspólnotowego, w tym m.in. w zakresie postępowań w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. NIK wskazała na potrzebę przyspieszenia przez Zarząd Województwa działań zwiększających skuteczność wykorzystania środków Programu w ramach przyznanej alokacji dla województwa pomorskiego.

4) *Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu UE*. Kontrolą objęto lata 2004-2007, a jej celem była ocena prawidłowości planowania i przygotowania inwestycji, ich realizacji, wydatkowania i rozliczania środków finansowych oraz wywiązywania się z zobowiązań umownych i założeń projektowych, w tym

[195] Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie.

[196] Kontrola była wynikiem porozumienia podpisanego przez NIK z Najwyższym Organem Kontroli Danii, dotyczącego przeprowadzenia kontroli równoległej pod nazwą „Audit of EU Regional Fund projects focused on the environment and environmentally friendly energy (programme period 2007–2013)".

osiągniętych efektów w zakresie trwałości inwestycji. Kontrolę przeprowadzono w 36 gminach na terenie 12 województw[197] oraz w jednej spółce eksploatującej stację uzdatniania wody. NIK oceniła pozytywnie realizację przez gminy zadań inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu UE. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: przeprowadzaniu i dokumentowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem obowiązujących przepisów (co w sześciu przypadkach miało wpływ na wybór wykonawcy), nieterminowym i nierzetelnym ewidencjonowaniu kosztów realizowanych zadań inwestycyjnych, nierzetelnym przeprowadzeniu i dokumentowaniu odbiorów realizowanych zadań. NIK wnioskowała, w wystąpieniach pokontrolnych, między innymi o wzmożenie nadzoru nad przygotowaniem realizacji zadań inwestycyjnych, w szczególności w przedmiocie określania ich zakresu rzeczowego, kosztów i terminów wykonania; wzmożenia nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych oraz nadzoru nad dokonywaniem odbiorów zakończonych zadań inwestycyjnych.

[197] Dolnośląskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Podlaskiego, Pomorskiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego i Zachodniopomorskiego.

9. Wykonanie planów finansowych jednostek podsektora rządowego

9.1. Państwowe fundusze celowe

W 2010 r. nastąpiły istotne zmiany w organizacji sektora finansów publicznych, w tym dotyczące zasad funkcjonowania państwowych funduszy celowych.

Państwowe fundusze celowe utraciły osobowość prawną i funkcjonowały jako rachunki bankowe, których dysponentami są ministrowie lub inne organy, wskazane w ustawie tworzącej fundusz. Jedynie Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych posiadać będą osobowość prawną do końca 2011 r. Natomiast Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na podstawie art. 400 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[198], przekształcony został z dniem 1 stycznia 2010 r. w państwową osobę prawną. Fundusz utracił status państwowego funduszu celowego, a jego plan finansowy ujęty został w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2010 (plany finansowe państwowych osób prawnych).

W załączniku nr 7 do ustawy budżetowej zamieszczono plany finansowe 27 państwowych funduszy celowych. W załączniku nr 7 do ustawy budżetowej nie ujęto planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, utworzonego z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[199]

Realizację przychodów (w tym dotacji) i wydatków państwowych funduszy celowych w latach 2009–2010 przedstawiają dane zawarte w tabeli 40.

Tabela 40. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2009–2010

Lp.	Nazwa funduszu		Wykonanie 2009	2010			6:3	6:4	6:5
				Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie			
			mln zł				%		
1	2		3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem fundusze								
	Ogółem przychody*	a)[x/]	180.164,6	198.346,5	198.979,7	206.463,3	114,6	104,1	103,8
	w tym dotacja	b)	47.659,8	54.777,5	54.777,4	55.383,1	116,2	101,1	101,1
	Ogółem wydatki*	c)	190.525,0	197.491,4	202.730,6	209.484,6	110,0	106,1	103,3
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	a)	141.014,0	159.020,1	159.023,6	167.480,8	118,8	105,3	105,3
		b)	30.503,3	37.923,7	37.923,7	38.111,7	124,9	100,5	100,5
		c)	153.358,7	157.622,5	161.552,8	170.844,7	111,4	108,4	105,8
2	Fundusz Emerytalno-Rentowy	a)	17.064,0	16.841,7	16.841,7	16.347,7	95,8	97,1	97,1
		b)	15.705,4	15.445,6	15.445,6	14.935,8	95,1	96,7	96,7
		c)	17.046,4	16.881,9	16.881,9	16.575,4	97,2	98,2	98,2

[198] Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
[199] Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

Lp.	Nazwa funduszu		Wykonanie 2009	2010			6:3	6:4	6:5
				Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie			
			mln zł				%		
3	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	a)	36,0	38,8	38,8	39,0	108,3	100,5	100,5
		b)	5,5	6,0	6,0	6,0	109,1	100,0	100,0
		c)	32,7	40,3	44,9	43,7	133,6	108,4	97,3
4	Fundusz Administracyjny	a)	552,5	583,9	583,9	585,3	105,9	100,2	100,2
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	568,2	585,0	598,3	586,2	103,2	100,2	98,0
5	Fundusz Pracy	a)	10.326,4	9.179,5	9.615,2	10.962,6	106,2	119,4	114,0
		b)	690,4	581,5	581,5	1.562,1	226,3	268,6	268,6
		c)	11.245,0	12.338,7	13.138,7	12.234,5	108,8	99,2	93,1
6	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	a)	26,6	24,4	24,4	19,4	72,9	79,5	79,5
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	27,4	24,4	24,4	19,9	72,6	81,6	81,6
7	Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	a)	29,6	28,0	28,0	30,3	102,4	108,2	108,2
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
		c)	23,9	29,3	29,3	21,8	91,2	74,4	74,4
8	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	a)	4.558,1	4.276,0	4.276,0	4.252,5	93,3	99,5	99,5
		b)	740,2	788,1	788,1	763,0	103,1	96,8	96,8
		c)	4.611,6	4.517,1	4.517,1	4.320,3	93,7	95,6	95,6
9	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	a)	1.476,7	378,4	378,4	538,5	36,5	142,3	142,3
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	802,7	698,5	698,5	194,6	24,2	27,9	27,9
10	Fundusz Promocji Twórczości	a)	0,8	0,7	0,7	0,4	50,0	57,1	57,1
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	0,5	0,8	0,8	0,6	120,0	75,0	75,0
11	Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów**	a)	12,9	11,0	11,0	13,0	100,8	118,2	118,2
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	13,3	13,0	13,0	12,6	94,7	96,9	96,9
12	Fundusz Wsparcia Policji	a)	103,9	41,9	71,6	82,4	79,3	196,7	115,1
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	104,7	42,0	71,6	82,2	78,5	195,7	114,8
13	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	a)	646,2	690,9	690,9	551,4	85,3	79,8	79,8
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	709,8	681,6	749,1	601,4	84,7	88,2	80,3
14	Fundusz Promocji Kultury	a)	158,5	174,0	183,1	134,3	84,7	77,2	73,3
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	172,5	188,0	269,7	205,1	118,9	109,1	76,0
15	Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	a)	7,2	4,3	4,3	8,0	111,1	186,0	186,0
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	10,0	10,2	10,2	5,1	51,0	50,0	50,0

Lp.	Nazwa funduszu		Wykonanie 2009	2010			6:3	6:4	6:5
				Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie			
			mln zł				%		
16	Fundusz Reprywatyzacji	a)	2.279,5	1.180,2	1.180,2	1.357,5	59,6	115,0	115,0
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	79,0	585,3	585,3	1.143,0	1 446,8	195,3	195,3
17	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	a)	757,1	3.770,7	3.770,7	2.071,9	273,7	54,9	54,9
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	680,6	1.335,4	1.418,4	1.116,4	164,0	83,6	78,7
18	Fundusz Skarbu Państwa	a)	133,4	531,2	531,2	478,2	358,5	90,0	90,0
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	64,4	160,6	286,6	286,4	444,7	178,3	99,9
19	Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	a)	101,9	500,0	500,0	446,2	437,9	89,2	89,2
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	60,0	500,0	500,0	354,6	591,0	70,9	70,9
20	Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	a)	23,1	28,1	28,1	22,6	97,8	80,4	80,4
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	26,8	32,2	32,2	25,9	96,3	80,1	80,1
21	Fundusz - Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	a)	97,4	102,0	102,0	103,2	106,0	101,2	101,2
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	104,0	121,0	121,0	112,5	108,2	93,0	93,0
22	Fundusz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy	a)	1,6	2,7	2,7	1,2	75,0	44,4	44,4
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	3,1	3,2	3,2	2,2	71,0	68,8	68,8
23	Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	a)	58,7	71,7	71,7	103,6	176,5	144,5	144,5
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	10,4	71,7	120,1	59,9	576,0	83,5	49,9
24	Fundusz Rekompensacyjny	a)	566,6	581,0	581,0	595,6	105,1	102,5	102,5
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	747,2	920,5	920,5	536,4	71,8	58,3	58,3
25	Fundusz Kredytu Technologicznego	a)	131,3	216,6	216,6	22,7	17,3	10,5	10,5
		b)	15,0	28,0	28,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		c)	21,5	48,9	48,9	24,7	114,9	50,5	50,5
26	Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	a)	0,6	1,6	2,2	1,4	233,3	87,5	63,6
		b)	0,0	0,0	0,0	0,0			
		c)	0,6	1,6	2,2	1,4	233,3	87,5	63,6
27	Fundusz Emerytur Pomostowych	a)	0,0	67,1	200,2	194,9	0,0	290,5	97,4
		b)	0,0	4,6	4,6	4,6			100,0
		c)	0,0	37,7	87,9	73,1		193,9	83,2
28	Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych	a)	0,0	0,0	21,5	18,8			87,0
		b)	0,0	.	.	.			
		c)	0,0	0,0	4,0	0,0			0,0

a) przychody, b) dotacje, c) wydatki – z wyjątkiem Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, w którym zamiast wydatków występują koszty

* W tym przepływy redystrybucyjne – odpis z Funduszu Emerytalno-Rentowego w kwocie 442,0 mln zł na rzecz Funduszu Administracyjnego.

** Na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[200] nastąpiła z dniem 16 października 2010 r. zmiana nazwy dotychczasowego Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

[200] Dz.U. Nr 151, poz. 1044 ze zm.

Zrealizowane przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 206.463,3 mln zł i stanowiły 103,8% planu po zmianach, a wydatki 209.484,6 mln zł, tj. 103,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2009 r.[201] przychody były wyższe o 14,6%, a wydatki o 10%.

Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Funduszu Reprywatyzacji stanowiły 97,3% łącznych przychodów państwowych funduszy celowych w 2010 r. Przychody pozostałych 22 funduszy stanowiły zaledwie 2,7% łącznych przychodów.

Relacja przychodów państwowych funduszy celowych do PKB wyniosła 14,6% i w porównaniu do 2009 r. była wyższa o 1,1 punktu procentowego.

Dotacje z budżetu państwa w kwocie 55.383,2 mln zł, tj. w wysokości 101,1% kwoty zaplanowanej po zmianach, otrzymało sześć funduszy celowych[202]. W porównaniu do 2009 roku udział dotacji w ogólnej kwocie przychodów funduszy wzrósł o 0,3 punktu procentowego. Udział dotacji przekazanych dla poszczególnych funduszy w ogólnej kwocie udzielonych dotacji oraz udział dotacji budżetowych w przychodach funduszy przedstawia tabela 41.

Tabela 41. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	Udział otrzymanej dotacji w kwocie dotacji przekazanych do funduszy		Udział dotacji w przychodach		Relacja dotacji otrzymanych w roku 2010 do otrzymanych w roku 2009
	2009	2010	2009	2010	
	%				
OGÓŁEM FUNDUSZE, w tym:	100,00	100,00	26,5	26,8	116,2
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	64,0	68,8	21,6	22,8	124,9
Fundusz Emerytalno-Rentowy	33,0	27,0	92,0	91,4	95,1
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	0,0	0,0*	15,3	15,4	109,1
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1,6	1,4	16,2	17,9	103,1
Fundusz Pracy	1,4	2,8	6,7	14,2	226,3
Fundusz Emerytur Pomostowych	0,0	0,0*	0,0	2,4	-
Fundusz Kredytu Technologicznego	0,0	0,0	11,4	0,0	0,0

* Udział poniżej 0,1%.
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

[201] Po wyłączeniu wykonania planu przychodów, w tym dotacji i wydatków, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który z dniem 1 stycznia 2010 r. przekształcony został w państwową osobę prawną. W 2009 r. Plan finansowy NFOŚGW został zamieszczony w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 2009 r. – „Plany finansowe państwowych funduszy celowych". W 2010 r. plan finansowy NFOŚGW został zamieszczony w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na 2010 r. – „Plany finansowe państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp".

[202] Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych.

Na sześć funduszy dotowanych w 2010 r., pięć funduszy otrzymało dotacje w 2009 r. W przypadku czterech funduszy dotacje otrzymane w 2010 r. były wyższe niż w 2009 r. Sytuacja ta dotyczyła Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, gdzie dotacja wzrosła o 24,9%, tj. o 7.608,4 mln zł, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (KRUS) o 9,1%, tj. o 0,5 mln zł, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o 3,1%, tj. o 22,8 mln zł oraz Funduszu Pracy o 126,3%, tj. o 871,7 mln zł. W ustawie budżetowej zaplanowano dotację w kwocie 28 mln zł dla Funduszu Kredytu Technologicznego, jednakże nie została ona wypłacona.

Udział dotacji do państwowych funduszy celowych w wydatkach budżetu państwa 2010 r. wynosił 18,8% i wzrósł w porównaniu do roku 2009 (15,9%) o 2,9 punktu procentowego. Podobnie jak w latach ubiegłych, oprócz dotacji z budżetu państwa, FUS otrzymał w 2010 r. środki na refundację składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych w wysokości 22.347,2 mln. zł, tj. o 6,0% więcej niż w 2009 r. (21.086,0 mln zł). Po uwzględnieniu tych środków fundusze celowe otrzymały z budżetu państwa łącznie 77.620,4 mln zł, co stanowiło 37,1% wydatków funduszy ogółem i 26,3% wydatków budżetu państwa. W stosunku do 2009 r. wartości te wzrosły odpowiednio o 1,4 i 3,3 punktu procentowego.

Analogicznie do roku poprzedniego, dotacje przeznaczone zostały głównie, tj. w 95,8%, dla funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi (FUS, FER, FPR).

Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych na koniec 2010 r. wynosił 6.266,5 mln zł i był o 33,1%, tj. 3.098,8 mln zł niższy niż na koniec 2009 r. (9.365,3 mln zł). Zmniejszenie stanu środków obrotowych w trakcie 2010 roku wynikało głównie z faktu, że na koniec 2010 r. w dwóch funduszach związanych z ubezpieczeniami społecznymi, tj. w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowym wystąpił deficyt w łącznej wysokości 10.974,8 mln zł, w tym ponad trzykrotnie wyższy od planowanego (-3.217,4 mln zł) był deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 10.917,4 mln zł. Przyczyną był niższy o 2.938.5 mln zł, tj. o 63,7% od zakładanego w ustawie budżetowej stan funduszu na początek 2010 roku, niższe przychody (wg przypisu) od poniesionych kosztów o 3.363.948 tys. zł, a także wyższe o 2% od planowanych wydatki.

Stan środków obrotowych na koniec 2010 r. pozostałych trzech funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi wyniósł łącznie 136,7 mln zł[203], w przypadku Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego, stan ten był odpowiednio 15-krotnie i 67-krotnie wyższy od planowanego w ustawie budżetowej.

Stan funduszy o charakterze socjalnym na koniec 2010 r. wyniósł 8.668,5 mln zł, był zatem o 52,1% wyższy od planu według ustawy budżetowej (5.700 mln zł) i o 10,2% niższy od wykonania 2009 r. (9.651,6 mln zł). Stany środków obrotowych na koniec roku Funduszu Pracy (FP) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) zmniejszyły się odpowiednio o 1.271,9 mln zł, tj. o 24,2% i o 55,1 mln zł, tj. o 20,9% w stosunku do stanu na początek roku i wynosiły 3.989,6 mln zł – FP i 208,9 mln zł - PFRON. Pomimo zmniejszenia, stan środków Funduszu Pracy był ponad dwukrotnie wyższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej (1.920,5 mln zł). Odwrotna sytuacja wystąpiła

[203] Fundusz Prewencji i Rehabilitacji – 1,5 mln zł, Fundusz Administracyjny – 13,4 mln zł i Fundusz Emerytur Pomostowych – 121,8 mln zł.

w przypadku Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W 2010 r. środki obrotowe zwiększyły się o 343,9 mln zł, tj. o 8,3%, a na koniec 2010 roku wynosiły 4.470 mln zł.

Analogicznie do 2009 r., wśród pozostałych funduszy najwyższy stan środków na koniec roku posiadały Fundusz Reprywatyzacji (4.874,2 mln zł) i Fundusz Rekompensacyjny (1.277,4 mln zł). Stany tych funduszy zwiększyły się w stosunku do stanu na początek roku odpowiednio o 4,6% i 4,9%. Dane o stanie środków państwowych funduszy celowych przedstawia tabela 42.

Tabela 42. Stan państwowych funduszy celowych na koniec 2009 i 2010 r.

Wyszczególnienie	2009	2010			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem fundusze							
Stan na początek roku*	19.699,8	11.474,5	8.765,5	9.365,3	47,5	81,6	106,8
Stan na koniec roku**	9.365,3	12.372,7	5.036,7	6.266,5	66,9	50,6	124,4
w tym: Fundusze dotowane							
Stan na początek roku*	11.418,3	903,2	-2.030,6	-1.851,6	-16,2	-205,0	91,2
Stan na koniec roku**	-1 851,6	-1.069,0	-8.236,4	-6.653,0	359,3	622,4	80,8

* Różnica w wysokości 7.214,0 mln zł dotycząca rozbieżności pomiędzy sumą stanu funduszy na początek 2009 r. wykazaną w analizie wykonania budżetu państwa za 2009 r. a powyższymi danymi wynika z nieujęcia w powyższym zestawieniu środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który z dniem 1 stycznia 2010 r. został przekształcony w państwową osobę prawną i jego plan finansowy nie jest ujmowany w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na 2010 r.

** Różnica w wysokości 7.709,4 mln zł dotycząca rozbieżności pomiędzy sumą stanu funduszy na koniec 2009 r. wykazaną w analizie wykonania budżetu państwa za 2009 r. a powyższymi danymi w zakresie kwoty 8.331,5 mln zł wynika z sytuacji opisanej powyżej, natomiast kwota 622,1 mln zł to różnica wykazana w sprawozdaniu Rb-40 Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2010 r. stan siedmiu funduszy znacznie odbiegał od zaplanowanego w ustawie budżetowej. Dotyczyło to Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, gdzie stan ten był ponad pięciokrotnie większy, Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów – blisko trzykrotnie większy, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej – ponad sześciokrotnie większy, Funduszu Emerytur Pomostowych – czterokrotnie większy, w przypadku Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców 18-krotnie większy, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego – 24 razy większy, a Funduszu Promocji Kultury 30-krotnie przewyższał stan ujęty w ustawie budżetowej.

Tylko nowo utworzony Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych nie wydatkował w 2010 r. żadnych środków.

Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, jako państwowy fundusz celowy, został utworzony z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 88 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Zgodnie z art. 88 ust. 4 ustawy o grach hazardowych wydatki Funduszu są przeznaczone wyłącznie na:

1) prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej i opracowywanie specjalistycznych ekspertyz, raportów, sprawozdań dotyczących problematyki uzależnień od hazardu;

2) opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu;
3) udzielanie finansowej pomocy instytucjom i stowarzyszeniom realizującym zadania związane z rozwiązywaniem problemów wynikających z uzależnień od hazardu, w tym sporządzanie oceny rozpowszechnienia i zagrożenia patologicznym hazardem;
4) prowadzenie działań ukierunkowanych na podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych, a także zwiększania kompetencji zawodowych osób zajmujących się leczeniem w celu zwiększenia skuteczności oraz dostępności leczenia dla osób uzależnionych od hazardu i ich bliskich.

Minister Zdrowia zaplanował przychody Funduszu w wysokości 21,5 mln zł, na podstawie informacji przekazanej przez Prezesa Totalizatora Sportowego Sp. z o. o. Wpływy na rachunek Funduszu, z dopłat do stawek w grach losowych stanowiących monopol państwa, wyniosły w 2010 r. 18,7 mln zł, co stanowiło 87,6% planu, natomiast koszty obsługi funduszu za prowadzenie rachunku bieżącego wyniosły 0,1 tys. zł.

W 2010 r. Minister Zdrowia nie realizował zadań Funduszu wynikających z art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Brak realizacji zadań Funduszu był wynikiem przedłużających się prac nad rozporządzeniem, określającym warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z funduszu, będącym wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 88 ust. 6 ustawy, do którego wydania zobowiązany został minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. NIK negatywnie ocenia opóźnienie w wydaniu przez Ministra Zdrowia rozporządzenia na podstawie art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Fundusz, od 1 stycznia do 25 października 2010 r., nie posiadał planu finansowego, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Minister Zdrowia zaakceptował plan finansowy Funduszu dopiero 26 października 2010 r. W przyjętym planie finansowym Funduszu, nie dokonywano zmian w 2010 r.

Obsługę rachunku Funduszu prowadził Narodowy Bank Polski. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku funduszu były oprocentowane. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła nie ujęcie w planie finansowym Funduszu pozycji przychodów w postaci odsetek od oprocentowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym, traktując to jako działanie nierzetelne. Łączna kwota odsetek od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku funduszu w 2010 r. wyniosła 105,4 tys. zł.

Niskie wykonanie wydatków w stosunku do planu po zmianach, wynoszące 27,9% wystąpiło w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Główną przyczyną było małe zainteresowanie pracodawców świadczeniami, jakie można było uzyskać na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców[204]. W trzech funduszach wykorzystanie wydatków nie przekroczyło 60%. Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego zrealizował 50% planowanych wydatków, Fundusz Kredytu Technologicznego – 50,5%, a Fundusz Rekompensacyjny – 58%.

[204] Dz.U. Nr 125, poz. 1035 ze zm.

Wydatki Funduszu Reprywatyzacji wyniosły 1.143 mln zł, w tym 127,8 mln zł wydatkowano na realizację decyzji i wyroków zasądzających odszkodowania, a 1.000 mln zł, zgodnie z art. 3[205] ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji[206] przekazano na przychody budżetu państwa.

W 2010 r. Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców wyegzekwował należności wymagalne w kwocie 897 tys. zł, a tym samym zmniejszył ich stan o 37,5% w porównaniu do roku 2009. Skuteczne dochodzenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji opłat ewidencyjnych było możliwe od 12 czerwca 2009 r. dzięki nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym, która uznała należności z tytułu opłat ewidencyjnych za należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa.

Analogicznie do lat ubiegłych, z powodu braku wystarczających środków w 2010 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie utworzył funduszu rezerwowego dla ubezpieczeń rentowych, chorobowych i ubezpieczenia wypadkowego, do czego był zobowiązany art. 55 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi

Do funduszy tych zalicza się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, fundusze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, tj. Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny oraz Fundusz Emerytur Pomostowych[207].

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r. przychody funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi wynosiły 175.747,9 mln zł, a wydatki 174.367,4 mln zł. Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi uzyskały w 2010 r. przychody w wysokości 184.647,6 mln zł, tj. o 4,5% wyższe od planu po zmianach i wyższe o 16,4% od wykonania 2009 r. Dotacje z budżetu państwa w kwocie 53.058,1 mln zł, stanowiące 28,7% przychodów ogółem tych funduszy w porównaniu do wykonania 2009 r. były wyższe o 14,8%. Wydatkowano 188.123,1 mln zł, tj. o 8.957,3 mln zł więcej od planu po zmianach oraz o 10,0% powyżej wykonania w 2009 r. Na przekroczenie planu wydatków funduszy ubezpieczeń społecznych decydujący wpływ miał wzrost wydatków FUS o 5,8% w stosunku do planu po zmianach i o 11,4% w porównaniu do wykonania 2009 r.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Przychody FUS według przypisu wyniosły 167.480,8 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 8.460,7 mln zł, tj. o 5,3% oraz wyższe o 18,8% od wykonania w 2009 r. Przekroczenie planu przychodów w 2010 r. w stosunku do planu po zmianach wynikało głównie ze znacznie wyższego wykonania (ponad sześciokrotnie) „pozostałych przychodów", które wyniosły 9.760,1 mln zł, głównie odsetek od należności z tytułu składek w ujęciu memoriałowym. Do przychodów Funduszu zaliczono składki w kwocie 89.761,9 mln zł, dotację budżetową w wysokości 38.111,7 mln zł oraz refundację z tytułu składek przekazanych do OFE na kwotę 22.347,2 mln zł, przy czym po raz pierwszy dokonano zasilenia

[205] Zgodnie z art. 3 ustawy Fundusz Reprywatyzacji został zobowiązany do przekazania w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy jednorazowej wpłaty na przychody budżetu państwa w wysokości 1.000 mln zł.
[206] Dz.U. z 2010 r. Nr 108, poz. 685.
[207] Utworzony na podstawie art. 29 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. Nr 237, poz. 1656).

FUS środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 7.500,0 mln zł. W 2010 r. udział przypisu składek na ubezpieczenia społeczne w przychodach ogółem Funduszu zmniejszył się o 7,9 punktu procentowego (z 61,5% w 2009 r. do 53,6% w 2010 r.).

Wydatki FUS wyniosły 170.844,7 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 9.291,9 mln zł, tj. o 5,8%, a w porównaniu z 2009 r. wyższe o 17.486,1 mln zł, tj. o 11,4%. Przekroczenie planu wydatków nastąpiło m.in. na skutek ujęcia w księgach określonych pozycji w ujęciu memoriałowym[208]. Po ich wyłączeniu z ogólnej kwoty wydatków, stopień wykonania planu wyniósł 99,8%. Największy udział w zrealizowanych wydatkach stanowiący 91,8% miały transfery na rzecz ludności w łącznej kwocie 156.898,7 mln zł. Świadczenia emerytalno-rentowe wypłacone w kwocie 143.442,7 mln zł, tj. 102,2% planu i 99,9% planu po zmianach stanowiły 84,0% poniesionych ogółem wydatków Funduszu i były wyższe o 6,0% w stosunku do roku poprzedniego. Wyższe od zakładanego w planie wykonanie wydatków na emerytury było głównie skutkiem wyższej od zakładanej liczby nowo przyznanych emerytur[209] oraz wzrostem wysokości świadczeń wskutek przeliczania emerytur osobom, które pobierają świadczenia i jednocześnie kontynuują zatrudnienie, a także skutkiem przyznawania w szerszym zakresie emerytur osobom po osiągnięciu wieku emerytalnego[210], którzy posiadają dłuższy staż ubezpieczeniowy. Na poziom wykonania wydatków z FUS w zakresie emerytur i rent znacząco wpłynęła także ich waloryzacja w marcu 2010 r. wskaźnikiem wyższym o 0,52 punktu procentowego od przyjętego w ustawie budżetowej.

Podobnie jak w 2009 r. nastąpił wzrost liczby wypłat z tytułu odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń[211]. Przyczyną tego stanu były trudności organizacyjne związane z wdrożeniem w 33 oddziałach ZUS nowych aplikacji wspomagających przyznawanie i wypłatę świadczeń. Nastąpił jednak spadek o 404 tys. zł, tj. o 6,9% kwoty odsetek za powyższe opóźnienia.

W 2010 r. odnotowano 89.705 nowo ujawnionych nadpłat emerytalno-rentowych na kwotę 230,1 mln zł, tj. o 22,3% więcej niż w roku poprzednim. Przyrost ten wynikał głównie z niepowiadamiania ZUS przez świadczeniobiorców o osiągnięciu przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia. Ujawniono 1.286 nadpłat spowodowanych błędami spowodowanymi przez pracowników ZUS na łączną kwotę 5,3 mln zł, co w porównaniu z rokiem poprzednim stanowi spadek zarówno liczby o 28,4%, jak i kwoty o 10,9% nadpłat z ww. tytułu. Przyczyną tego stanu była nadal błędna interpretacja stanu faktycznego lub przepisów (639 nadpłat) oraz przypadki niewłaściwego działania systemu informatycznego (265 nadpłat).

Pomimo spadku liczby wypłat wyrównań do wysokości należnego świadczenia o 32,6% w porównaniu do 2009 r. i kwoty wypłat z tego tytułu o 20,8%, wskaźniki te (7.745 przypadków na ogólną kwotę 28,4 mln zł) nadal utrzymywały się na bardzo wysokim poziomie.

---

[208] Pozycje o charakterze memoriałowym obejmowały głównie odpisy aktualizujące należności z tytułu odsetek od składek w wysokości 8.749,2 mln zł.

[209] W związku z wolniejszym od przewidywanego wygasaniem przywilejów emerytalnych oraz pobieraniem emerytur przez większą niż planowano liczbę osób kontynuujących zatrudnienie u pracodawcy, na rzecz którego wykonywały one pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.

[210] Przeciętna liczba wypłaconych emerytur i rent w 2010 r. wyniosła 7.468,8 tys., a przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego wyniosła 1.580,25 zł i była wyższa od planowanej o 1,3%, a w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o 6,5%.

[211] Z tytułu emerytur i rent w 2010 r. dokonano 24.529 wypłat odsetek na kwotę 4,5 mln zł, co stanowiło 58,5% ogólnej liczby wypłat i 83,5% ogólnej kwoty wypłat (w poprzednim roku odpowiednio 64,0% i 73,9%). W porównaniu do 2009 r. nastąpił wzrost liczby wypłaconych odsetek przy emeryturach i rentach o 28,5%, a kwota wzrosła o 5,2%.

Wypłaty ww. wyrównań w większości były spowodowane błędami popełnionymi przez pracowników Zakładu[212]. Negatywnym zjawiskiem był wzrost liczby i kwoty nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych. Na pozytywną ocenę zasługiwał zarówno ilościowy, jak i kwotowy spadek wypłat z tytułu wyrównań do wysokości należnego świadczenia.

W 2010 r. ZUS przekazał do Otwartych Funduszy Emerytalnych 22.244,6 mln zł, tj. o 6,6% więcej niż w 2009 r. (20.860,0 mln zł). Od kwoty tej potrącono prowizję z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 180,6 mln zł, tj. 0,8% kwoty przekazanych składek. Z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do poszczególnych OFE zapłacone przez ZUS odsetki wyniosły łącznie 152,7 mln zł, tj. o 16,6% mniej niż w roku poprzednim. Łączne zobowiązania w stosunku do OFE z tego tytułu na koniec 2010 r. wyniosły 2.018,3 mln zł i w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyły się o 409,1 mln zł, tj. o 16,8%, nadal jednak wskaźnik zobowiązań o których mowa pozostaje na wysokim poziomie.

NIK zwraca uwagę na postępujące zadłużanie się Funduszu. W latach 2009–2010 stan Funduszu uległ zmniejszeniu o 15.708,6 mln zł (w ciągu 2010 r. o 3.363,9 mln zł), osiągając na koniec 2010 r. kwotę minus 10.917,4 mln zł.

Stan Funduszu na początek 2010 r. (minus 7.553,5 mln zł) był niższy o 63,7% w odniesieniu do planu według ustawy budżetowej. Było to wynikiem spowolnienia w 2009 r. wzrostu gospodarczego, skutkującego pogorszeniem koniunktury na rynku pracy i obniżeniem przychodów FUS, a także wzrostem kosztów. Realizacja w 2010 r. wyższych od planu wydatków na świadczenia, przy deficycie środków własnych i to pomimo dodatkowego zasilenia FUS kwotą 7.500,0 mln zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej, spowodowała zwiększenie planu wydatków, które sfinansowano kolejną (nieoprocentowaną) pożyczką z budżetu państwa w kwocie 5.377,5 mln zł (po raz pierwszy FUS został zasilony pożyczką z budżetu państwa w wysokości 5.500,0 mln zł 28 grudnia 2009 r.). W efekcie na koniec 2010 r. stan Funduszu (minus 10.917,4 mln zł) był niższy aż o 239,3% od planu według ustawy budżetowej, ale również niższy o 8,3% od planu po zmianach. Decydujący wpływ na deficyt FUS miały zobowiązania na koniec roku w kwocie 17.903,6 mln zł, które w ciągu roku wzrosły o 14,5%, w tym z tytułu obu pożyczek z budżetu państwa w wysokości 10.877,5 mln zł, pomimo zmniejszenia zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych w trakcie 2010 r.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego (KRUS) w 2010 r. według przypisu wyniosły 16.347,7 mln zł i były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 2,9% i od wykonania 2009 r. o 4,2%. Dotacja z budżetu państwa wyniosła 14.935,8 mln zł i stanowiła 91,4% przychodów FER. Należności brutto na koniec 2010 r. wyniosły 507,3 mln zł i były niższe o 15,6% w porównaniu do 2009 r. Dotyczyły one głównie niezrealizowanych przychodów z tytułu składek wraz z odsetkami. Podobnie jak w 2009 r. zmniejszyła się kwota należności składkowych odpisanych z powodu przedawnienia o 3,9 mln zł, tj. o 16%; jednak większe niż w 2009 r. o 16,4% były umorzone należności składko-

[212] Błędy pracowników ZUS polegały m.in. na wprowadzeniu do systemu (bazy danych) nieprawidłowych danych odnośnie: ustalenia stażu pracy, podstawy wymiaru świadczenia, daty nabycia uprawnień do świadczenia, daty podjęcia wypłaty świadczenia itp.

we w kwocie 15,1 mln zł. Oddziały regionalne KRUS skierowały do sądów w 2010 r. 9.560 wniosków o zabezpieczenie hipoteczne należności składkowych, tj. o 18,6% więcej niż w 2009 r. W 2010 r. KRUS realizował dwa programy pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez powódź, osunięcia się ziemi lub huragan. W związku z tymi programami udzielono ulg i umorzeń na ogólną kwotę 6,0 mln zł.

Wydatki FER poniesione w 2010 r. wyniosły 16.575,4 mln zł i były niższe od planowanych o 1,8% i niższe niż w 2009 r. o 2,8%. Wydatki na świadczenia społeczne wyniosły 14.270,6 mln zł i stanowiły 86,1% ogółem wydatków, były wyższe o 1,5% od poniesionych w 2009 r. Niższe do planowanych o 104,1 mln zł (4,0%) były wypłaty rent rolnych. Nieznacznie został przekroczony plan wydatków na emerytury rolne o 13,5 mln zł, tj. o 0,1%. Przeciętna miesięczna liczba emerytur wyniosła 1.094 tys., rent z tytułu niezdolności do pracy 235 tys., a rent rodzinnych 43 tys. (w 2009 r. odpowiednio: 1.136 tys., 244 tys., 43 tys.). Przeciętna emerytura i renta finansowana z FER w 2010 r. wynosiła 807,0 zł i była wyższa w porównaniu do 2009 r. o 40,0 zł, tj. o 5,3%. Wydatki na składkę na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa wyniosły 1.859,1 tys. zł, i stanowiły 11,2% ogółem wydatków FER, były niższe w stosunku do planu o 10,0%[213] i niższe w porównaniu do wykonania 2009 r. o 27,7%. Ponadto ze środków Funduszu wypłacono 57.420 zasiłków pogrzebowych rolnych, tj. o 2.621 mniej niż w 2009 r., a wydatki na ten cel wyniosły 369,8 mln zł, tj. o 3,3% mniej w stosunku do planu.

Zobowiązania FER na koniec 2010 r. wynosiły 347,4 mln zł i były niższe od planowanych o 31,8% i o 3,4% niższe niż w 2009 r. Na koniec 2010 roku stan Funduszu wynosił minus 57,4 mln zł, tj. o 65,0 mln zł mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej, a w porównaniu do 2009 r. stan ten był niższy o 227,6 mln zł, tj. o 133,7%. Na koniec roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Fundusze związane z zadaniami socjalnymi

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r. przychody funduszy o charakterze socjalnym miały wynosić 13.833,9 mln zł, a wydatki 17.554,4 mln zł. Do funduszy tych zalicza się Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zrealizowane przychody wyniosły 15.753,6 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 10,4% i niższe od wykonania 2009 r. o 3,7%. Udział dotacji w wysokości 2.325,1 mln zł w przychodach ogółem wyniósł 14,8%. Wydatki wyniosły 16.749,4 mln zł, tj. na poziomie o 8,7% niższym od planu po zmianach i 0,5% wyższym od wykonania 2009 r.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy wyniosły 10.962,6 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 14,0% i od wykonania 2009 r. o 6,2%. Przyczyną były wyższe wpływy ze środków Unii Europejskiej i przekazanie środków przez Ministra Skarbu[214] w wysokości 507,7 mln zł. Największy udział miały przychody ze składek, które wyniosły 8.606,5 mln zł i były wyższe od planowanych o 1,8%, a w porównaniu z rokiem poprzednim niższe o 2,0%. Przychody z tytułu środków z Unii Europejskiej (EFS PO KL[215])

[213] Na etapie planowania trudno było przewidzieć należną w 2010 r. kwotę na ten cel, ponieważ była ona zależna od ceny skupu żyta.
[214] Na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).
[215] Europejski Fundusz Społeczny Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

w kwocie 1.562,1 mln zł stanowiły 14,2% ogółu przychodów i w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 268,6%. Tak wysoki poziom przychodów z UE wynikał z zatwierdzenia przez Instytucję Zarządzającą (MRR) wydatków poniesionych przez urzędy pracy.

Wydatki Funduszu Pracy poniesione w 2010 r. wyniosły 12.234,5 mln zł, były niższe od planu po zmianach o 904,2 mln zł, tj. o 6,9% i wyższe w stosunku do wykonania 2009 r. o 8,8%. W strukturze wydatków największy udział 54,2% miały wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w łącznej kwocie 6.627,4 mln zł, które były niższe od planu po zmianach o 9,2% i wyższe od poniesionych w 2009 r. o 6,8%. Wydatki te przeznaczono głównie na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 2.193,8 mln zł, stypendia – 1.466,2 mln zł, szkolenia – 896,8 mln zł, roboty publiczne – 476,6 mln zł i prace interwencyjne – 215,1 mln zł.

Wydatki na zasiłki i świadczenia poniesione w 2010 r. w łącznej kwocie 5.000,4 mln zł stanowiły 40,9% udziału w wydatkach ogółem Funduszu Pracy i były wyższe od poniesionych w 2009 r. o 9,9%. Wydatki te przeznaczono głównie na zasiłki dla bezrobotnych – 3.273,5 mln zł, zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 1.617,7 mln zł, dodatki aktywizacyjne – 91,5 mln zł. Wyższa od planowanej faktyczna liczba wypłaconych zasiłków i dodatków aktywizacyjnych, wynikała ze wzrostu w porównaniu z 2009 r., liczby bezrobotnych o 62,0 tys. osób, tj. o 3,3% oraz waloryzacji zasiłków od dnia 1 czerwca 2010 r. o 3,5%, tj. o wskaźnik inflacji.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych na koniec grudnia 2010 r. wynosiła 1.954,7 tys. osób i była wyższa o 62 tys. osób (3,3%) od stanu na koniec 2009 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 12,3% i była o 0,2 punktu procentowego wyższa niż przed rokiem.

W 2010 r. pracodawcy zgłosili 1.021,2 tys. ofert pracy, tj. o 118,6 tys. więcej niż w 2009 r., a liczba niesubsydiowanych ofert pracy zmniejszyła się o 11,9% w porównaniu do 2009 r. Z różnych form pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy skorzystało ogółem 140.931 osób (w 2009 r. 124.072 osób).

Minister Pracy na podstawie art. 22 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi[216] zmienił plan finansowy Funduszu Pracy i utworzył rezerwę na usuwanie skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. w wysokości 172,8 mln zł. Stopień wydatkowania środków rezerwy był niski. Według danych powiatowych urzędów pracy skutki powodzi dotknęły ok. 700 zakładów pracy, a miejsce pracy utraciło, co najmniej na okres przejściowy, 4,1 tys. osób. Do końca 2010 r. Ministerstwo rozdysponowało zaledwie 13,4 mln zł, a faktycznie wydatkowano jedynie 8,9 mln zł, tj. 5,2% środków. Ministerstwo Pracy już we wrześniu 2010 r. ustaliło, że było to spowodowane m.in. trudnościami w interpretacji przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, dotyczących wyceny poniesionych szkód. Wydatkowanie środków spowalniały również skomplikowane procedury.

Należności na koniec 2010 r. wyniosły 189,8 mln zł i w porównaniu do grudnia 2009 r. były niższe o 2,7%. Zobowiązania ogółem na koniec roku wyniosły 96,3 tys. zł i w porównaniu do grudnia 2009 r. zmniejszyły się o 7,4%. Zobowiązania wobec ZUS stanowiły 45,4% ogółu zobowiązań.

[216] Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835.

Na koniec 2010 r. stan Funduszu Pracy wynosił 3.989,6 mln zł, tj. o 24,2% mniej niż na początku roku, a w stosunku do ustawy budżetowej był wyższy o 2.069,2 mln zł, tj. o 107,7%.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Przychody Funduszu wyniosły 4.252,5 mln zł, w tym dotacja 763,0 mln zł i były niższe od planu o 0,5% i o 6,7% niższe od wykonania w 2009 r. (4.558,1 mln zł). Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły przychody z tytułu obowiązkowych wpłat w kwocie 3.344,4 mln zł (78,6%), które były niższe w stosunku do 2009 r. o 54,0 mln zł, tj. o 1,6% oraz wyższe od planowanych o 4,4 mln zł, tj. o 0,1%. W systemie Ewidencji Poboru Wpłat PFRON na dzień 3 stycznia 2011 r. zaewidencjonowanych było 114.177 pracodawców, tj. o 2.791 więcej niż w roku poprzednim. Zmniejszyła się liczba podmiotów aktywnych[217] o 839, tj. o 2,3%, a wzrosła grupa podmiotów zatrudniających do 25 pracowników o 780, tj. o 4,1%. W związku z art. 22 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[218], średniomiesięczna kwota obniżenia wpłat na PFRON wpłynęła na zmniejszenie przychodów w stosunku do 2009 r. o ok. 86,9 mln zł. Na 2010 r. zaplanowano przychody z tytułu uzyskania dotacji rozwojowej w kwocie 49,1 mln zł. Faktycznie z tytułu refundacji poniesionych wydatków i następnie przedłożonych do rozliczenia w Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL), Fundusz otrzymał kwotę 24,0 mln zł, tj. 48,8% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej.

Należności Funduszu na koniec roku wyniosły 734,8 mln zł, były wyższe od planu o 0,3% i wyższe niż na koniec 2009 r. o 2,6%. Największe należności (81,1% ogólnej kwoty) dotyczyły obowiązkowych wpłat na Fundusz w kwocie 596,0 mln zł, w stosunku do stanu na koniec 2009 r. zwiększyły się o 1,8%. W wyniku egzekucji administracyjnej odzyskano 34,8 mln zł należności, o 147,9% więcej niż w 2009 r. Kwota zgłoszonych przez Fundusz wierzytelności wyniosła 32,3 mln zł, była o 13,9% wyższa niż w 2009 r. Odzyskane należności w toczących się postępowaniach upadłościowych wyniosły 5,1 mln zł i w porównaniu do 2009 r. zmniejszyły się o 45,4%. Na koniec 2010 r. odpisami aktualizującymi wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON objętych było 73,3% ogółu należności na kwotę 436,6 mln zł.

Wydatki wyniosły 4.320,3 mln zł i były o 4,4% niższe od planu i o 6,3% niższe od wykonania 2009 r. Największy udział w wydatkach Funduszu ogółem miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 2.846,8 mln zł, tj. 65,9%, przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań – 710,5 mln zł.

Na nowo rozpoczęte projekty systemowe PFRON wypłacił w 2010 r. swoim partnerom środki w łącznej kwocie 16,8 mln zł, jeszcze przed zawarciem umów z CRZL o ich dofinansowanie ze środków UE. Przekazanie tak znacznych środków Funduszu było obarczone ryzykiem ich ewentualnego zwrotu w sytuacji, kiedy nie była jeszcze podpisana umowa z CRZL oraz brakiem gwarancji ich zrefundowania ze środków UE. Wydatkowano zaledwie 27,4% środków zaplanowanych na projekty wspierane ze środków pomocowych Unii Europejskiej, z uwagi na zaplanowanie wydatków w nadmiernej wysokości na noworozpoczynane projekty oraz opóźnienia w ich realizacji w stosunku do przyjętych założeń.

[217] Zatrudniających powyżej 25 osób i zobowiązanych do dokonywania wpłat składek.
[218] Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 ze zm.

Stosownie do postanowień art. 36 ust. 1 i 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, na realizację 474 projektów z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych wypłacono fundacjom oraz organizacjom pozarządowym 90,5 mln zł, tj. 86,2% zaplanowanych środków. W stosunku do roku poprzedniego wydatki na ten cel były mniejsze o 43,4%. Przyczyną były trudności finansowe Funduszu w drugiej połowie roku związane z niższymi przychodami. Stwierdzono również, że Fundusz nie stosował przejrzystych zasad przy ustalaniu wysokości dofinansowania projektów. Wbrew ustalonym regułom, po zakończeniu V konkursu, ponownej ocenie poddano 37 projektów spośród 505 już ocenionych, z czego dofinansowano 24 projekty na kwotę 3,1 mln zł. Ponownej oceny projektów dokonała inna grupa ekspertów, stosując inne niż ustalone dla konkursu kryteria dofinansowania, tj. zastosowano kryterium podziału na „projekty o ugruntowanej renomie społecznej" oraz „pozostałe". Świadczy to o nierównym traktowaniu podmiotów ubiegających się o dofinansowanie z PFRON.

W związku z koniecznością zabezpieczenia środków na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych i refundację składek na ubezpieczenia społeczne, plan finansowy na realizację działań wyrównujących różnice między regionami, został zmniejszony z 50,0 mln zł do 1,6 mln zł, tj. o 96,9%. W 2010 r. Fundusz przekazał samorządom 710,5 mln zł na realizację i pokrycie kosztów obsługi zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, tj. o 12,5% mniej niż w 2009 r. Zmniejszenie planu wydatków na ten cel było spowodowane prognozowanym obniżeniem przychodów z tytułu wpłat pracodawców i niższym od zakładanego stanem Funduszu na początku 2010 r. Wzrosły za to wydatki na obligatoryjne zadanie z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Powiatom Fundusz przekazał 632,9 mln zł. Podobnie jak w roku ubiegłym najwięcej środków, tj. 86,4% samorządy powiatowe wydatkowały na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, oraz uczestnictwa 70.330 osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych. Samorządy wojewódzkie otrzymały z PFRON środki w kwocie 77,6 mln zł. Zostały one wykorzystane w 99,9% na dofinansowanie zakładów aktywności zawodowej, robót budowlanych w 129 obiektach służących rehabilitacji i zadań zleconych 355 fundacjom oraz organizacjom pozarządowym.

9.2. Państwowe osoby prawne

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2010 ujęto plany finansowe 21 jednostek podsektora rządowego wykonujących zadania państwowe, z tego osiem agencji państwowych i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie i 11 innych państwowych osób prawnych. Ich plany finansowe zostały sporządzone w układzie memoriałowym przychodów i kosztów.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego pełniły funkcje agencji płatniczych w realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. W 2010 r.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała z tych środków 19.519,3 mln zł, a Agencja Rynku Rolnego 1.063,9 mln zł.

Środki na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej nie były ujęte w planach finansowych agencji płatniczych. NIK zwraca uwagę, podobnie jak za 2009 r., że naruszana była zasada przejrzystości finansów publicznych przez prezentowanie w planach finansowych agencji państwowych tylko części środków publicznych, którymi te agencje gospodarowały.

Dane z wykonania planów finansowych ośmiu agencji państwowych oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przedstawiono w tabeli 43.

Tabela 43. Wykonanie planów finansowych agencji państwowych

Nazwa agencji	Wykonanie 2009	2010			5:2	5:3	5:4
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem agencje*							
Przychody ogółem, w tym:	8.846,9	10.961,7	7.696,5	8.217,4	92,9	75,0	106,8
– dotacja z budżetu państwa	4.229,4	6.753,2	3.200,1	3.250,9	76,9	48,1	101,6
Koszty	8.596,8	11.004,1	7.380,1	7.498,2	87,2	68,1	101,6
Wynik finansowy brutto	249,9	-42,3	316,3	719,3	287,8	-1.700,5	227,4
Agencja Rezerw Materiałowych							
Przychody ogółem, w tym:	339,8	382,5	382,5	338,4	99,6	88,5	88,5
– dotacja z budżetu państwa	168,6	94,7	94,7	94,7	56,2	100,0	100,0
Koszty	445,1	576,3	576,3	449,2	100,9	77,9	77,9
Wynik finansowy brutto	-105,3	-193,8	-193,8	-110,8	105,2	57,2	57,2
Agencja Mienia Wojskowego							
Przychody ogółem, w tym:	238,7	260,8	260,8	225,4	94,4	86,4	86,4
– dotacja z budżetu państwa	0,2	1,0	1,0	0,9	450,0	90,0	90,0
Koszty	160,0	162,2	162,2	105,3	65,8	64,9	64,9
Wynik finansowy brutto	78,6	98,6	98,6	120,1	152,8	121,8	121,8
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa							
Przychody ogółem, w tym:	715,3	1.002,5	880,3	969,7	135,6	96,7	110,2
– dotacja z budżetu państwa	159,5	497,8	334,8	334,8	209,9	67,3	100,0
Koszty	562,0	901,7	738,7	760,5	135,3	84,3	103,0
Wynik finansowy brutto	153,2	100,8	141,6	209,2	136,6	207,5	147,7
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa							
Przychody ogółem, w tym:	1.666,3	2.096,1	2.043,2	2.036,9	122,2	97,2	99,7
– dotacja z budżetu państwa	1.605,9	2.068,4	2.007,1	2.005,2	124,9	96,9	99,9
Koszty	1.923,8	2.411,7	2.001,9	1.943,4	101,0	80,6	97,1

Nazwa agencji	Wykonanie 2009	2010			5:2	5:3	5:4
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
Wynik finansowy brutto	-257,5	-315,6	41,2	93,5	-36,3	-29,6	226,9
Agencja Rynku Rolnego							
Przychody ogółem, w tym:	387,0	320,9	324,1	319,2	82,5	99,5	98,5
– dotacja z budżetu państwa	379,0	320,3	320,3	315,0	83,1	98,3	98,3
Koszty	336,6	364,2	309,8	302,2	89,8	83,0	97,5
Wynik finansowy brutto	50,4	-43,3	14,3	17,0	33,7	-39,3	118,9
Agencja Nieruchomości Rolnych							
Przychody ogółem:	145,4	149,1	149,1	147,7	101,6	99,1	99,1
– dotacja z budżetu państwa	-	-	-	-	-	-	-
Koszty*	138,9	154,1	154,1	142,8	102,8	92,7	92,7
Wynik finansowy brutto	6,5	-5,0	-5,0	4,9	75,4	-98,0	-98,0
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa*							
Przychody ogółem, w tym:	2.435,0	2.178,4	2.178,4	2.778,8	114,1	127,6	127,6
– dotacja z budżetu państwa	-	-	-	-	-	-	-
Koszty	2.179,0	1.972,0	1.972,0	2.423,9	111,2	122,9	122,9
Wynik finansowy brutto	256,0	206,4	206,4	354,9	138,6	171,9	171,9
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej							
Przychody ogółem, w tym:	538,0	747,0	633,8	609,9	113,4	81,6	96,2
– dotacja z budżetu państwa	5,7	5,6	5,6	6,1	107,0	108,9	108,9
Koszty	570,8	684,7	622,4	580,6	101,7	84,8	93,3
Wynik finansowy brutto	-32,8	62,3	11,4	29,3	-89,3	47,0	257,0
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości							
Przychody ogółem, w tym:	2.381,4	3.824,4	844,3	791,4	33,2	20,7	93,7
dotacje z budżetu państwa	1.910,5	3.765,4	436,6	494,2	25,9	13,1	113,2
Koszty	2.280,6	3.777,2	842,7	790,3	34,7	20,9	93,8
Wynik finansowy brutto	100,8	47,3	1,6	1,2	1,2	2,5	75

* Gospodarkę Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa prowadziła Agencja Nieruchomości Rolnych.
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Plany finansowe agencji państwowych

Dla ośmiu agencji państwowych zaplanowano w ustawie budżetowej na 2010 r. dotacje w kwocie 6.753,2 mln zł. W trakcie roku limit dotacji zmniejszono trzem agencjom o 3.553,1 mln zł, tj. o 52,6%, głównie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (z 3.765,4 mln zł do 436,6 mln zł).

Dotacje z budżetu państwa zostały przekazane w kwocie 3.250,9 mln zł, stanowiącej 48,1% kwoty z ustawy budżetowej i 101,6% planu po zmianach. Zasadnicza część środków (2.320,2 mln zł, tj. 71,4%) skierowana została do agencji realizujących ustawowe zdania w rolnictwie, pełniących jednocześnie funkcje agencji płatniczych.

W 2010 r. oprócz dotacji z budżetu państwa wykazanych w planie finansowym, agencje płatnicze otrzymały środki w łącznej kwocie 20.573,2 mln zł, na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Agencje (wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa) zrealizowały przychody w kwocie 8.217,4 mln zł, tj. 106,8% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2009 przychody były niższe o 7,1 %. Zmniejszył się również udział dotacji w przychodach ogółem (bez dotacji przekazanych agencjom płatniczym na realizację programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej) z 47,8% ogółu dotacji w 2009 r. do 39,6% w 2010 r. Dotacje stanowiły 98,7% przychodów Agencji Rynku Rolnego oraz 98,4% przychodów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Koszty agencji wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 7.498,2 mln zł, tj. 68,1% planu i 101,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2009 r. były niższe o 12,8%. W ustawie budżetowej założono, że wynik finansowy brutto ośmiu agencji i Zasobu WRSP będzie ujemny i wyniesie 42,3 mln zł. W planie po zmianach zakładano wynik dodatni w wysokości 316,3 mln zł. Rok 2010 agencje zamknęły dodatnim wynikiem finansowym brutto w kwocie 719,3 mln zł.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W 2010 r. ARiMR realizowała zadania wynikające z planu finansowego oraz zadania agencji płatniczej.

Przychody ogółem w kwocie 2.036,9 mln zł były niższe o 6,3 mln zł od planu po zmianach oraz wyższe o 370,6 mln zł od wykonanych w 2009 r. Główną przyczyną wzrostu przychodów w 2010 r., w stosunku do 2009 r., była wyższa dotacja o 399,3 mln zł.

Koszty wyniosły 1.943,4 mln zł i były niższe o 58,5 mln zł od planu po zmianach i wyższe o 19,6 mln zł od poniesionych w 2009 r.

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 2.005,2 mln zł, co stanowiło 98,5% ogółu zrealizowanych przychodów.

Dotacja została wykorzystana głównie na pokrycie kosztów działalności bieżącej ARiMR, tj. kontynuowanie dopłat do oprocentowania kredytów udzielonych w latach 2004–2009, stosowanie dopłat do oprocentowania nowych udzielanych kredytów inwestycyjnych w ramach linii kredytowych: na zakup m.in. użytków rolnych, użytków przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego, udzielanie nowych poręczeń i gwarancji, udzielanie pomocy finansowej na przygotowanie wniosku do rejestracji nazw produktów rolnych. Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2010 r. Agencja realizowała zadania współfinansowane ze środków UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybnej, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich na lata 2007–2013. Na realizację programów współfinansowanych ze środków UE wydatkowano łącznie 19.519,3 mln zł (netto), w tym ze środków UE 13.954,4 mln zł oraz ze środków krajowych 5.564,9 mln zł. W ramach działań objętych Wspólną Polityką Rolną zrealizowano płatności bezpośrednie do gruntów w wysokości 10.234,8 mln zł (w tym 66,3 % refundacja z UE) oraz pomoc finansową w ramach wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw w kwocie 668,9 mln zł (w tym 67,3% z budżetu UE) w ramach Organizacji Wspólnego Rynku Produktów Rybnych – 0,2 mln zł. Na realiza-

cję Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich na lata 2007–2013 wydatkowano 411,6 mln zł, z czego środki z UE stanowiły 75%, tj. 308,7 mln zł.

Z dostępnego na okres 2007–2013 limitu środków 13.398,9 mln euro z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013) wykorzystano 28,5% (3.820,5 mln euro).

Agencja w 2010 r. odnotowała dodatni wynik finansowy 93,5 mln zł. W 2009 r. wynik był ujemny i wynosił minus 257,5 mln zł.

Nastąpił wzrost przeterminowanych należności ARiMR z tytułu zadań krajowych, objętych postępowaniem windykacyjnym, które wynosiły 151,2 mln zł i w porównaniu do 2009 r. zwiększyły się o 27,0 mln zł (o 21,8%).

Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego realizowała zadania na rynkach produktów rolnych i żywnościowych mające na celu stabilizację tych rynków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), realizowała zadania krajowe w zakresie pomocy dla podmiotów prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi. Agencja wykonywała zadania agencji płatniczej w ramach WPR, obejmujące 9 rynków rolnych oraz 2 programy wspólnotowe.

Zrealizowane w 2010 r. przychody ogółem wyniosły 319,2 mln zł i były niższe o 4,9 mln zł od planu po zmianach oraz niższe o 67,8 mln zł od wykonania w 2009 r. Głównym źródłem przychodów była dotacja z budżetu państwa w kwocie 315,0 mln zł (98,7% przychodów).

Dotacja podmiotowa (304,0 mln zł) wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem, na finansowanie wydatków administracyjnych (124,1 mln zł) i na finansowanie krajowych mechanizmów na rynkach rolnych (179,9 mln zł). Ponadto 10,5 mln zł wykorzystano na inwestycje i zakupy inwestycyjne Agencji oraz 0,5 mln zł na finansowanie zadań PROW i zadań związanych z przygotowaniem do przewodnictwa Polski w Radzie UE.

Poniesione koszty wyniosły 302,2 mln zł i były niższe o 7,6 mln zł od planu po zmianach oraz niższe o 34,5 mln zł od kosztów w 2009 r.

Ze środków na finansowanie krajowych mechanizmów na rynkach rolnych sfinansowano dopłaty do materiału siewnego oraz dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych. Za rok 2010 ARR uzyskała dodatni wynik finansowy w wysokości 17,0 mln zł, tj. o 19,0% wyższy od planowanego.

Poza kosztami wykazanymi w planie finansowym ARR wydatkowała 509,3 mln zł na realizację zadań w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej przy udziale środków z budżetu UE. Środki te zostały przeznaczone między innymi na interwencyjny zakup zbóż – 170,7 mln zł, udzielanie wsparcia producentom mleka – 83,0 mln zł, pomoc żywnościową dla najuboższej ludności UE – 77,5 mln zł, dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych – 46,0 mln zł, refundacje wywozowe – 44,9 mln zł. Na realizację mechanizmów WPR finansowanych[219] i współfinansowanych[220] z budżetu krajowego Agencja wydatkowała 554,6 mln zł.

[219] Płatności uzupełniające dla producentów surowca tytoniowego i płatności uzupełniające dla plantatorów ziemniaków skrobiowych oraz podatek VAT od WPR.

[220] Program poprawy produkcji i sprzedaży produktów pszczelarskich, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Program Owoce w szkole.

Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja realizowała zadania dotyczące w szczególności restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa oraz zadania w zakresie wykonywania w imieniu państwa prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych. Agencja prowadziła własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasób WRSP), na podstawie odrębnych planów finansowych ujętych w ustawie budżetowej.

Przychody Agencji wyniosły 147,7 mln zł i były niższe o 0,9% od planowanych oraz wyższe o 1,6% od wykonanych w 2009 r. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji.

Koszty Agencji w 2010 r. wyniosły 142,8 mln zł i były niższe o 7,3% od planowanych, co wynikało m.in. z niższych kosztów wynagrodzeń, składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, usług obcych oraz odpisów amortyzacyjnych. Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy w wysokości 4,9 mln zł, przy zakładanym w planie ujemnym wyniku finansowym 5,0 mln zł.

Przychody Zasobu WRSP wyniosły 2.778,8 mln zł i były wyższe o 27,6% od planowanych oraz wyższe o 14,2% od wykonanych w 2009 r. Uzyskano wyższe od zaplanowanych przychody ze sprzedaży mienia i przychody finansowe.

Koszty Zasobu WRSP wyniosły 2.423,9 mln zł i były wyższe o 22,9% od planowanych oraz wyższe o 11,6% od poniesionych 2009 r. Głównym powodem przekroczenia kosztów w 2010 r. były wyższe o 484,1 mln zł (tj. o 89,8%) od planowanych koszty z tytułu nadwyżki wpływów nad wydatkami, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. Zasób WRSP osiągnął dodatni wynik finansowy w kwocie 354,9 mln zł, tj. o 71,9% wyższy niż planowano i o 36,4% wyższy od wyniku za 2009 r.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizowała zadania określone w programach rozwoju gospodarki w zakresie wspierania działalności małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju eksportu, tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich, wykorzystania nowych technik i technologii oraz uczestniczyła w realizacji programów operacyjnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju. W perspektywie finansowej obejmującej lata 2007–2013 Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej.

Plan finansowy przewidywał przychody w wysokości 3.824,5 mln zł oraz koszty w kwocie 3.777,2 mln zł. W wyniku zmian planowane przychody zmniejszono do wysokości 844,3 mln zł a koszty do 842,7 mln zł. Zmniejszenie planowanych przychodów i kosztów ogółem było przede wszystkim konsekwencją wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą Bank Gospodarstwa Krajowego został wyznaczony do dokonywania płatności ze środków europejskich na rzecz beneficjentów, z rachunków otwartych w tym Banku przez Ministra Finansów (za wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach pomocy technicznej). W wyniku powyższych zmian na konta Agencji wpływają jedynie środki z tytułu współfinansowania krajowego.

Zrealizowane przychody wyniosły 791,4 mln zł (93,7% planu po zmianach), natomiast koszty 790,3 mln zł (93,8%). Głównym źródłem przychodów były dotacje z budżetu państwa w wysokości

494,2 mln zł (62,4%). Dominującą pozycją kosztów były środki przekazane na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 357,1 mln zł (45,2% wszystkich kosztów), środki przekazane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 250,5 mln zł (31,7%) oraz koszty rodzajowe (amortyzacja, energia, podatki i opłaty, wynagrodzenia, ubezpieczenia) – 80,9 mln zł (10,2%). Niższe niż przewidywano było wykorzystanie środków w ramach programów operacyjnych perspektywy 2007–2013 Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej. Było to spowodowane małym zainteresowaniem beneficjentów, niską jakością składanych wniosków, długotrwałymi procedurami związanymi z uzyskiwaniem decyzji, długotrwałością procedur odwoławczych. W wyniku nadpłynności finansowej środków otrzymanych w ramach dotacji podmiotowej Agencja uzyskała odsetki w wysokości 16,7 tys. zł, które stanowiły przychody własne Agencji , zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu PARP[221]. Za rok 2010 PARP uzyskała dodatni wynik finansowy w wysokości 1,2 mln zł, tj. o 25% wyższy od planowanego.

Agencja Rezerw Materiałowych

Przychody w wysokości 338,4 mln zł były niższe o 11,5% od planowanych. Główną pozycją przychodów były wpływy ze sprzedaży rezerw i zapasów państwowych (52,3%) oraz dotacje celowe (28,0%). Poniesione koszty w kwocie 449,2 mln zł były niższe o 22,1% od planowanych po zmianach (576,3 mln zł). Za rok 2010 odnotowano ujemny wynik finansowy w kwocie 110,8 mln zł, przy planowanym ujemnym wyniku w wysokości 193,8 mln zł.

Agencja rzetelnie i prawidłowo realizowała zadania wynikające z administrowania poszczególnymi segmentami rezerw państwowych, gospodarczych oraz państwowych rezerw mobilizacyjnych maszyn budowlanych, a także dotyczące utrzymywania zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych.

Plany finansowe innych państwowych osób prawnych

Przychody 11 innych osób prawnych, ujętych w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej, wyniosły 7.863 mln zł, w tym dotacja z budżetu państwa w wysokości 518,8 mln zł, tj. 103,1 planu po zmianach, a koszty 6.229,8 mln zł, tj. 92,3% planu i 90,2% planu po zmianach. Najwyższe przychody i koszty osiągnęły Zakład Ubezpieczeń Społecznych (odpowiednio 4.402,4 mln zł i 4.063,2 mln zł) i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (odpowiednio 2.328,7 mln zł i 1.083,0 mln zł).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekształcony został z dniem 1 stycznia 2010 r. z państwowego funduszu celowego – posiadającego osobowość prawną – w państwową osobę prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych[222]. Państwowa

[221] Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.

[222] Na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 215, poz. 1664).

osoba prawna przejęła całość zadań przekształconego funduszu celowego oraz jego nazwę, a także mienie, należności i zobowiązania.

Przychody NFOŚGW wyniosły 2.328,7 mln zł i były wyższe o 8,2% od planu. Największe przychody 739,8 mln zł uzyskano z opłat zastępczych i kar, określonych w ustawie – Prawo energetyczne. Stanowiły one 31,8% ogółu przychodów.

W 2010 r. wydatkowano 1.083,0 mln zł, tj. 75,4% planowanych wydatków. Z kwoty tej przeznaczono na wydatki inwestycyjne 664,0 mln zł, tj. 75,6% planu, w tym na dotacje inwestycyjne 661,7 mln zł. Niepełna realizacja wydatków spowodowana była głównie niższym niż planowano wydatkowaniem środków na przedsięwzięcia gospodarki wodnej oraz ochrony przyrody i krajobrazu. Powódź, która miała miejsce w 2010 r., opóźniła w niektórych przypadkach realizację robót.

W 2010 r. NFOŚiGW dofinansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska w łącznej wysokości 5.914,0 mln zł[223], w tym ze środków własnych na kwotę 2.267,0 mln zł, ze środków funduszy europejskich obsługiwanych przez NFOŚiGW – 3.300,4 mln zł, ze środków bankowych w postaci kredytów z dopłatami NFOŚiGW – 346,6 mln zł. Podobnie jak w latach wcześniejszych ze środków Funduszu dofinansowywano przedsięwzięcia ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie pożyczek na zachowanie płynności.

W 2010 r. nie został wykonany plan finansowania pożyczkowego. Należności funduszu na koniec 2010 r. z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów były niższe o 1.471,1 mln zł, tj. o 20,3%, od należności z tego tytułu ujętych w Planie finansowym na 2010 r. Było to spowodowane niewykonaniem planu udzielania pożyczek inwestycyjnych i pożyczek na zachowanie płynności, m.in. z powodu powodzi w 2010 r. i spowolnienia gospodarczego.

Niskie było wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację celów określonych w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* oraz *Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*, przyjętych przez Radę Ministrów, w zakresie wspierania budowy nowych jednostek odnawialnych źródeł energii (OZE). W 2010 r. ze środków tego zobowiązania wieloletniego[224] wydatki i wypłaty wyniosły 104,1 mln zł, tj. 6,9% jego stanu na koniec 2010 r. Było to spowodowane m.in. czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od NFOŚiGW, który w 2010 r. podejmował działania zmierzające do zwiększenia wydatkowania środków.

Niskie było również wykorzystanie środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), pomimo upływu połowy czasu realizacji programu. NFOŚiGW zawarł w latach 2007–2010 z beneficjentami 252 umowy na 45,4% środków unijnych zaplanowanych na lata 2007–2013, a wydatkował 17% wartości podpisanych umów, szczególnie w zakresie gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi i zarządzania zasobami i przeciwdziałania zagrożeniom środowiska. Stwierdzono również, że w 17 projektach PO IiŚ (w 39 kontraktach) zidentyfikowano tzw. *„nieprawidłowości systemowe"*[225].

---

[223] Razem z kredytami bankowymi z dofinansowaniem Narodowego Funduszu.

[224] Zobowiązania wieloletnie (dawniej zwane „subfunduszami") – kategorie przychodów NFOŚiGW pochodzących ze źródeł wskazanych w art. 401 ust. 7 ustawy POŚ.

[225] Określenie używane m.in. w korespondencji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Ministerstwem Finansów. Nieprawidłowości tzw. „systemowe" w PO IiŚ wynikały m.in. z niedostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego. Ustawa – Prawo zamówień publicznych – art. 38 w brzmieniu obowiązującym do 23 października 2008 r. nie wymagała zamieszczania ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych i przekazania stosownych informacji Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Kwota korekt finansowych, o które tymczasowo pomniejszono należne beneficjentom płatności w przypadku, gdy przyczyną wystąpienia nieprawidłowości była niepełna transpozycja prawa wspólnotowego w prawie krajowym wyniosła 31 mln zł. Zatrzymanie tych płatności może doprowadzić do utraty płynności finansowej beneficjentów i będzie wiązać się z ryzykiem braku możliwości dalszej realizacji projektów, a także z niepełnym wykorzystaniem środków w ramach PO IiŚ.

Do końca 2010 r. nie zakończono realizacji 21 z 90 projektów finansowanych z Funduszu Spójności. Do Komisji Europejskiej przekazano wystąpienia beneficjentów o zgodę na realizację tych projektów po 31 grudnia 2010 r. m.in. ze względu na trudności i opóźnienia wywołane szkodami powodziowymi w 2010 r.

NFOŚiGW powierzono rolę Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji (KOSZI) – zarządzanie Krajowym Systemem Zielonych Inwestycji GIS[226]. Środki Rachunku klimatycznego[227], na który w 2010 r. wpłynęła kwota 320,1 mln zł NFOŚIGW zamierzał przeznaczyć na 5 programów priorytetowych, w tym na *Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej, Biogazownie rolnicze, Elektrociepłownie i ciepłownie na biomasę*. W 2010 r. NFOŚiGW nie podpisał żadnej umowy o dofinansowanie pomimo ogłoszenia 4 konkursów. Zgodnie z postanowieniami umów sprzedaży jednostek AAU, środki należy wydatkować w ściśle określonych terminach, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2013 r. W przypadku niedotrzymania terminów istnieje zagrożenie utraty niewykorzystanych środków.

Według stanu na 31 grudnia 2010 r. Fundusz nie rozliczył efektu rzeczowego lub ekologicznego w odniesieniu do 187 umów dotacji i pożyczek na kwotę 330,5 mln zł, co stanowiło naruszenie warunków umów.

Ze środków NFOŚiGW w 2010 r. zakupiono akcje Krajowej Agencji Poszanowania Energii SA oraz w tym samym roku dokonano odpisu aktualizującego aktywa Funduszu w kwocie 0,5 mln zł z tytułu utraty wartości akcji KAPE SA. Spółka ta uzyskała ujemny wynik finansowy netto zarówno w 2009 r., jak i w 2010 r. Nabycie akcji KAPE SA było działaniem niegospodarnym.

Na koniec 2010 r. stan funduszu wyniósł 9.579,4 mln zł – więcej o 15,0% niż na koniec 2009 r. Wyższy od planowanego o 720,6 mln zł, tj. o 8,1% stan funduszu wynikał m.in. z bardzo wysokiego stanu środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa, wynoszącego na koniec 2010 r. 2.890,8 mln zł, tj. o 36,8% więcej niż na koniec 2009 r. Należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów wyniosły 5.784,9 mln zł, tj. 99,8% wszystkich należności i stanowiły 60,4% stanu Funduszu na koniec 2010 roku.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, nad którą nadzór sprawuje minister do spraw zabezpieczenia społecznego. Zakład realizując ustawowe przepisy o ubezpieczeniach społecznych dysponuje środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i Funduszu Emerytur Pomostowych.

[226] GIS – ang. Green Investment Scheme, System Zielonych Inwestycji. System wsparcia finansowego inwestycji z zakresu ochrony klimatu i redukcji emisji CO2 za pomocą środków uzyskanych przez Polskę w międzynarodowych transakcjach sprzedaży nadwyżek jednostek AAU emisji CO2.

[227] Rachunek klimatyczny to wyodrębniony rachunek bankowy NFOŚiGW, na który przekazywane są wpływy pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji AAU. AAU-Assignet Amount Unit – jednostka przyznanej emisji (wyrażona w ekwiwalencie wielkości emisji gazów cieplarnianych przyznawanych stronie z Załącznika B do Protokołu z Kioto, zgodnie z tym Protokołem).

Przychody Zakładu na 2010 r. zaplanowano w wysokości 4.312,7 mln zł, a koszty 4.196,3 mln zł[228]. Przychody zostały zrealizowane w kwocie 4.402,5 mln zł, tj. 102,1% planu i były wyższe o 10,0% w porównaniu do uzyskanych w 2009 r.

Podstawowym składnikiem przychodów był odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 3.773,6 mln zł, który stanowił 85,7% wszystkich przychodów. Ponadto przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek wyniosły 335,4 mln zł, zwroty kosztów obsługi świadczeń 171,9 mln zł, przychody finansowe 30,9 mln zł, pozostałe przychody 90,1 mln zł oraz odpis z Funduszu Emerytur Pomostowych wyniósł 0,5 mln zł.

Koszty Zakładu w 2010 r. z amortyzacją wyniosły 4.063,2 mln zł i były niższe o 3,2% od planu i niższe o 5,8% od planu po zmianach. Największe koszty poniesiono na wynagrodzenia – 2.045,4 mln zł, usługi obce – 1.116,2 mln zł (pocztowe, bankowe oraz związane z przetwarzaniem danych), ubezpieczenia społeczne i inne – 395,7 mln zł i amortyzację – 311,6 mln zł; razem stanowiły 95,4% kosztów. Wynik finansowy netto był dodatni i wynosił 335,3 mln zł, tj. był wyższy od planowanego o 218,9 mln zł i od planowanego po zmianach o 337,6 mln zł.

W sprawozdaniu Rb-Z – funduszy zarządzanych przez ZUS, przekazanym do Ministerstwa Finansów w dniu 15 lutego 2011 r., wykazane zostały zobowiązania wymagalne w kwocie 1.146,2 mln zł, w tym zobowiązania w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek w kwocie 1.145,1 mln zł. Następnie ZUS dokonał aktualizacji danych i w sprawozdaniu Rb-40 FUS, przekazanym do Ministerstwa Finansów w dniu 15 marca 2011 r., wykazane zostały zobowiązania wymagalne na koniec 2010 r. z tytułu nieprzekazanych składek do OFE w kwocie 2.018,3 mln zł. Zaktualizowane w oparciu o dane z kont ubezpieczeniowych zobowiązania ujęto w sprawozdaniu Rb-40, natomiast sprawozdanie Rb-Z zostało skorygowane w połowie kwietnia – w wyniku kontroli NIK. Zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[229], korektę sprawozdania Rb-Z należało sporządzić niezwłocznie po ustaleniu stanu faktycznego.

W 2010 r. został rozszerzony zakres działań egzekucyjnych dotyczących nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Łączna liczba tytułów skierowanych do załatwienia we wszystkich rodzajach egzekucji w porównaniu do roku 2009 zwiększyła się o 43,3%, a kwoty objęte tymi tytułami wynoszące 6.022,1 mln zł zwiększyły się o 22,6%.

Obniżeniu uległ wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały Zakładu – ogółem o 7,0 punktów procentowych, przy czym wartość odzyskanych kwot 1.158,4 mln zł była wyższa w porównaniu do 2009 r. o 6,4 %.

[228] Plan finansowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych po raz pierwszy został zamieszczony w ustawie budżetowej.
[229] Dz.U. Nr 43, poz. 247.

9.3. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze

W 2010 r., zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych, likwidowane były jednostki sektora finansów publicznych – państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych. Proces ten prowadzony był w 18 częściach budżetu państwa, w których funkcjonowało 60 państwowych zakładów budżetowych i w 40 częściach budżetu państwa, w których funkcjonowało 335 gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. Jednocześnie w ośmiu częściach budżetu państwa utworzono 15 instytucji gospodarki budżetowej.

W ustawie budżetowej na 2010 r. (załącznik nr 6) zaplanowano przychody i wydatki zakładów budżetowych w wysokości odpowiednio 285,6 mln zł i 284,3 mln zł oraz gospodarstw pomocniczych – 1.464,2 mln zł i 1.404,6 mln zł.

Przychody zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych w 2010 roku wyniosły odpowiednio 307,1 mln zł i 1.682,1 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 4,6% i 4,4% oraz od wykonania w 2009 roku o 8,8% i o 2,0%. Dotacje z budżetu państwa zostały wykorzystane przez zakłady budżetowe w kwocie 37 mln zł, a przez gospodarstwa pomocnicze w kwocie 5,8 mln zł. Dotacje stanowiły 12,0% przychodów zakładów budżetowych i 0,3% przychodów gospodarstw pomocniczych.

Wydatki zakładów budżetowych bez wpłat do budżetu w wysokości 3,0 mln zł wyniosły 312,5 mln zł i były niższe od wydatków w 2009 roku o 7,7%. Wydatki gospodarstw pomocniczych wyniosły 1.582,5 mln zł i były niższe od wydatków w 2009 roku o 1,7%.

Zakłady budżetowe w 2010 roku dokonały wpłat do budżetu zgodnie z planem w kwocie 3 mln zł, a gospodarstwa pomocnicze, pomimo że nie planowano wpłat do budżetu, dokonały wpłaty w wysokości 70,8 mln zł. W porównaniu do 2009 r. wpłaty zakładów budżetowych były wyższe dwukrotnie, a gospodarstw pomocniczych wyższe o 54,6%.

NIK zbadała przebieg procesu likwidacji w 24 z 60 funkcjonujących w 2010 roku zakładów budżetowych oraz w 96 z 335 gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. Objęte kontrolą zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, z jednym wyjątkiem, zostały zlikwidowane przez upoważnione do tego podmioty: ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy wprowadzającej, a w przypadku gospodarstw pomocniczych, przez kierowników jednostek budżetowych, przy których funkcjonowały gospodarstwa, zgodnie z art. 89 ust 1 ww. ustawy lub włączone w struktury innej jednostki[230].

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w związku z likwidacją 13 jednostek w ośmiu częściach budżetowych i dotyczyły:

- likwidacji jednostki przez niewłaściwy podmiot,
- niewłaściwej procedury przekształcenia gospodarstwa pomocniczego w instytucję gospodarki budżetowej,
- nieprzekazania dokumentacji dotyczącej procesu likwidacji,

[230] Podlegający likwidacji w 2010 roku zakład budżetowy – *Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy im. Prof. Jana Rosnera* we Wrocławiu został włączony, z dniem 1 stycznia 2011 r. w struktury organizacyjne Państwowej Inspekcji Pracy na mocy ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 109, poz. 708).

- niezatwierdzenia bilansu gospodarstwa na dzień 31 grudnia 2010 r.,
- niezakończenia procesu przejmowania mienia,
- przekazania środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych likwidowanych gospodarstw pomocniczych bez wykazania ich w protokole zdawczo-odbiorczym,
- niezaewidencjonowania przejętych składników mienia oraz należności i zobowiązań zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego lub błędnego zaewidencjonowania mienia,
- niepoinformowania na piśmie pracowników likwidowanych jednostek o zmianach w zakresie ich stosunków pracy,
- nienaliczenia pracownikom dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2010 r., które im przysługiwało na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1999 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej[231].

Ponadto w toku kontroli NIK stwierdziła uchybienia w pięciu sprawozdaniach zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Sprawozdania zostały skorygowane w trakcie kontroli NIK.

[231] Dz.U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.

10. Deficyt budżetu państwa i deficyt budżetu środków europejskich

10.1. Deficyt budżetu państwa i deficyt budżetu środków europejskich

W 2010 r. po raz pierwszy zostały w ustawie budżetowej oddzielone dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa od dochodów, wydatków i deficytu budżetu środków europejskich.

Budżet środków europejskich obejmuje refundacje wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (tj. z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz Wspólnej Polityki Rolnej) z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej.

Deficyt budżetu środków europejskich nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa, jest natomiast finansowany analogicznie jak potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, głównie przez zaciąganie długu Skarbu Państwa. W sprawozdaniach przedkładanych Komisji Europejskiej deficyt środków europejskich jest wliczany do deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, stanowiącego podstawę oceny spełniania przez kraj członkowski Unii Europejskiej obowiązujących kryteriów konwergencji.

W ustawie budżetowej na rok 2010 deficyt budżetu państwa został ustalony na kwotę 52.214,2 mln zł, a deficyt budżetu środków europejskich na kwotę 14.432,9 mln zł. Wydzielenie budżetu środków europejskich spowodowało brak pełnej porównywalności danych pomiędzy latami 2009 i 2010.

Na 2010 r. zaplanowano dochody wyższe o 6,1% (o 16.660,3 mln zł), a wydatki wyższe o 20,0% (tj. o 59.462,4 mln zł). W rezultacie takiego ukształtowania się dochodów i wydatków łączny planowany deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2010 r. był wyższy o 42.801,3 mld zł (tj. o 179,5%) od wykonania roku poprzedniego.

Zrealizowany w 2010 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 44.591,1 mln zł, a deficyt budżetu środków europejskich 10.415,9 mln zł. Łącznie oba deficyty wyniosły 55.007,1 mln zł i były o 31.162,2 mln zł, tj. o 130,7% wyższe niż deficyt w 2009 r. Stanowiły one 3,9% PKB, podczas gdy w 2009 r. relacja deficytu do PKB nie przekroczyła 1,8%.

Kształtowanie się dochodów, wydatków i deficytów w latach 2007–2010 r. przedstawia tabela 44.

Tabela 44. Łączne dochody, wydatki, deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich razem, w latach 2007–2010

Treść	Wykonanie 2007	Wykonanie 2008	Wykonanie 2009	Plan 2010	Wykonanie 2010	6:2	6:4	6:5
	mln zł					%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody	236.367	253.547	274.183	290.844	288.011	121,8	105,0	99,0
Wydatki	252.324	277.893	298.028	357.491	343.019	135,9	115,1	96,0
Deficyty łączne	15.956	24.346	23.845	66.647	55.007	344,7	230,7	82,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

NIK ocenia, że wykazane w 2010 r. deficyty nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu nierównowagi budżetowej.

Podobnie jak w latach poprzednich znaczna część operacji była ujmowana poza rachunkiem wydatków. Dotyczyło to w szczególności środków przekazywanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na refundację ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 13,3, muld zł. Szczegółowo zagadnienie to zostało omówione w punkcie 11.1 analizy, przedstawiającym operacje zaburzające przejrzystość finansów publicznych i ich wpływ na wielkość długu publicznego.

Również deficyt budżetu środków europejskich w wysokości prezentowanej za 2010 r. wynikał z przyjętego przez Ministerstwo Finansów sposobu rozdysponowania środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, pochodzących z refundacji wydatków poniesionych w okresach wcześniejszych.

Na początku grudnia 2010 r. środki na rachunku NSRO wynosiły ok. 3,8 mld euro. Kwota ta nie została przekazana na dochody budżetu środków europejskich, co pozwoliłoby na wykazanie nadwyżki. Dopiero od końca I dekady grudnia 2010 r. część tej kwoty (2,3 mld euro) została czasowo wykorzystana na finansowanie potrzeb pożyczkowych. Środków nie przekazano jednak na dochody, lecz na przychody budżetu państwa, poza rachunkiem deficytu. We wcześniejszych miesiącach deficyt budżetu środków europejskich był finansowany poprzez zaciąganie długu Skarbu Państwa, co powodowało koszty dla budżetu państwa. Tymczasem na rachunkach utrzymywane były środki w wysokości ok. 2,5 mld euro na koniec sierpnia i września, 4,0 mld euro w październiku oraz 3,7 mld euro w listopadzie. Ministerstwo Finansów nie przekazało ich na dochody, gdyż uznało za niepożądane wykazanie w jednym roku nadwyżki, w kolejnych zaś znacznych deficytów. Kształtowanie deficytu budżetu środków europejskich odbywa się zatem stosownie do bieżącego zapotrzebowania. Brak jest jasno określonych zasad i procedur wykorzystania środków z rachunków programowych. Nie określono w szczególności warunków przekazywania środków z rachunków programowych na dochody części 87, maksymalnej kwoty zaangażowania środków pochodzących z refundacji wydatków na cele związane z zarządzaniem płynnością, czasu i źródeł zwrotu środków wykorzystanych do zarządzania płynnością na rachunki prognoz, sposobu akceptacji i nadzoru nad zarządzaniem środkami ze strony właściwego członka kierownictwa Ministerstwa Finansów. W efekcie zarządzanie tymi środkami jest nieprzejrzyste. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Finansów podkreślił potrzebę elastycznego zarządzania środkami.

10.2. Pozostałe potrzeby pożyczkowe

Deficyt budżetu państwa i deficyt budżetu środków europejskich stanowiły 84% potrzeb pożyczkowych netto, wynoszących 65.449 mln zł. Na pozostałe potrzeby wpłynęły głównie:

- środki przekazane z budżetu do FUS na finansowanie ubytku składek przekazywanych od otwartych funduszy emerytalnych w kwocie 13.321,2 mln zł,
- pożyczka dla FUS na pełne i terminowe wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo w kwocie 5.377,5 mln zł,
- ujemne saldo prefinansowania w kwocie 658,1 mln zł (część 97 budżetu państwa).

W wyniku wykorzystania środków walutowych zgromadzonych na rachunkach programowych NSRO potrzeby powyższe zostały w 2010 r. zmniejszone o ok. 8.070 mln zł.

Środki przekazane do FUS w 2010 r. w formie pożyczki w wysokości 5.377,5 mln zł zwiększyły zadłużenie tego Funduszu do kwoty 10.877,5 mln zł. FUS nadal korzysta z niespłaconej w 2010 r. pożyczki w kwocie 5.500 mln zł, przedłużonej aneksem z marca 2011 r. Na wzrost potrzeb oddziaływały także pożyczki udzielone ze środków budżetu dla:

– Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (75,6 mln zł),
– jednostek samorządu terytorialnego (1,9 mln zł).

Szczegółowe dane dotyczące potrzeb pożyczkowych netto i brutto zostały przedstawione w tabeli 45.

Tabela 45. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w 2010 r.

Wyszczególnienie	2009	2010		Różnica	
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	4-2	4-3
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
1. Potrzeby pożyczkowe netto	**57.811**	**82.416**	**65.449**	**7.638**	**-16.967**
a) deficyt budżetu państwa	23.845	52.214	44.591	20.746	-7.623
b) deficyt budżetu środków europejskich		14.433	10.416	10.416	-4.017
c) saldo środków do OFE	20.517	13.296	13.321	-7.196	25
d) prefinansowanie	4.368	1.348	658	-3.710	-690
e) pożyczki	7.795	-44	5.373	-2.422	5.417
f) pozostałe*	342	1.168	-840	-1.182	-2.008
g) rozliczenia środków unijnych**	943	0	-8.070	-9.013	-8.070
2. Wykupy długu	**106.531**	**121.757**	**114.383**	**7.852**	**-7.375**
a) na rynku krajowym	93.289	113.089	105.650	12.361	-7.439
b) na rynkach zagranicznych	13.241	8.668	8.732	-4.509	64
3. Potrzeby pożyczkowe brutto	**164.342**	**204.173**	**179.832**	**15.490**	**-24.342**
Zmiana stanu środków walutowych***	1.251	0	1.831	580	1.831
Zmiana stanu środków złotowych	3.882	0	-658	-4.540	-658
Inne operacje					
Odkup bonów z następnego roku		0	5.710	5.710	5.710
Odkup obligacji z następnego roku	9.464	3.921	3.278	-6.186	-644
Przedterminowy wykup kredytu FMF****	287		418	131	418

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

* Obejmuje saldo pozostałych przychodów i rozchodów, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych, saldo kredytów udzielonych oraz wpływy od podmiotów na spłatę udostępnionych kredytów.

** Saldo wpływów i wypływów środków z rachunków programowych NSRO 2007-13.

*** Różnica między saldem przepływów na rachunku walutowym (załącznik nr 5) i rozliczeniami środków unijnych.

**** Kredyt udzielony przez amerykańską agencję rządową na finansowanie programu zakupu samolotów wielozadaniowych F-16.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto było głównym powodem wzrostu długu publicznego w 2010 r.

Na potrzeby pożyczkowe brutto wpływały wykupy długu w kwocie 114,4 mld zł, w tym większość (92,4 %) dotyczyła wykupu długu krajowego. Poza standardowymi operacjami wykupu długu krajowego Minister Finansów przeprowadził przedterminowy odkup bonów skarbowych oraz obligacji zapadających w 2011 r., o łącznej wartości 8.988 mln zł. Operacje te były celowe i gospodarne. W ich wyniku zmniejszony został dług Skarbu Państwa na czas, gdy utrzymywanie go nie było konieczne. W 2011 r. oszczędności z tego tytułu wyniosą co najmniej 360,5 mln zł. Działania te były zgodne z postulatami zgłaszanymi przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli zarządzania długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa w latach 2006 – I półrocze 2008. NIK poddała wówczas pod rozwagę wykorzystanie operacji odkupu długu do obniżenia kosztów jego obsługi.

W 2010 r. miało miejsce jedno ciągnięcie kredytu w wysokości 125,1 mln USD udzielonego przez amerykańską agencję rządową na sfinansowanie płatności związanych z programem F-16. Kredyt został przedterminowo spłacony w dniu 16 czerwca 2010 r. Rozchody z tego tytułu wyniosły 418 mln zł.

10.2.1. Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97)

W roku 2010 zasadniczej zmianie uległ system finansowania zadań Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) realizowanych przez agencje płatnicze (ARiMR i ARR). W związku z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.[232] finansowanie zadań WPR przez agencje płatnicze odbywało się w ramach wydatków budżetu państwa, a nie jak w latach poprzednich w ramach pożyczek na prefinansowanie z części 97 budżetu państwa. Tym samym w rozchodach budżetowych, ustalonych w załączniku nr 19 do ustawy budżetowej na rok 2010, w ramach WPR, zostały zaplanowane jedynie środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej[233], a także środki na pożyczki na realizację końcowych projektów realizowanych ze środków Funduszu Spójności. W części 97 budżetu państwa pozostała obsługa wybranych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i projektów Funduszu Spójności. Tym samym w porównaniu do lat wcześniejszych znacznie ograniczona została liczba zadań oraz kwota środków na ich prefinansowanie. Plan przychodów w 2010 r. wynosił 937.129 tys. zł i stanowił 8,6% planu z 2009 r. (10.895.012 tys. zł). Plan rozchodów w 2010 r. wynosił 2.284,7 mln zł, co odpowiadało 17,7% planu z 2009 r. (12.905 mln zł). Rozchody z tytułu prefinansowania zadań przewidzianych w 2010 r. do finansowania ze środków UE wyniosły ogółem 793,4 mln zł, tj. 34,7% planu. Przychody z tytułu prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej wyniosły ogółem 135,3 mln zł (14,4% planu). Przyczyną wykonania mniejszych od planowanych rozchodów i przychodów w 2010 r. było wycofanie się jednostek samorządu terytorialnego z realizacji projektów inwesty-

[232] Zgodnie z art. 184 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 (tj. m.in. wydatki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej) są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

[233] Dz.U. z 2006 r. Nr 187, poz. 1381 ze zm.

cyjnych współfinansowanych pożyczkami BGK[234], spowodowane m.in. brakiem środków własnych. Minister Finansów przekazał na wyprzedzające finansowanie zadań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 184 transze środków o łącznej wartości 782,2 mln zł. w terminach i wysokościach zgodnych z zapotrzebowaniami składanymi przez BGK[235].

Zgodnie z zasadami finansowania WPR ze środków rolniczych funduszy UE, państwa członkowskie zapewniają środki na prefinansowanie płatności dokonywanych przez akredytowane agencje płatnicze, których wydatki są refundowane przez ww. fundusze w okresie miesięcznym n+2 (w tym płatności bezpośrednie, interwencje rynkowe, wspólna polityka rybacka) lub raz na kwartał (PROW 2007-2013). Pomijając przejściowe finansowanie unijnej części płatności PROW ze środków zaliczek, w latach 2004-2009, prefinansowanie odbywało się z rachunku rozchodów budżetowych w formie nieoprocentowanych pożyczek dla agencji płatniczych, których spłatę stanowiły wspomniane refundacje z UE, przekazywane bezpośrednio (w latach 2004–2006) lub pośrednio (w latach 2007–2009) – na rachunek przychodów budżetowych, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. Powyższe zasady finansowania WPR uległy zmianie wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, zgodnie z którymi przekazywane na rzecz Polski refundacje płatności WPR stanowią dochody budżetu środków europejskich, w ramach którego ponoszone są przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydatki na prefinansowanie płatności WPR[236].

Kwota niewpłaconych w 2010 r. należności na rachunek przychodów części 97 budżetu państwa z tytułu spłat nieoprocentowanych pożyczek udzielonych agencjom płatniczym w 2009 r. na prefinansowanie WPR wyniosła 4,8 mld zł. W wyniku zmiany systemu prefinansowania WPR[237], w warunkach braku przepisów przejściowych i procedur wewnętrznych dotyczących nowego sposobu spłaty powyższych należności, Minister Finansów przyjął rozwiązanie, w wyniku którego refundacje z Unii Europejskiej stanowiące spłatę należności za okres 16 października – 31 grudnia 2009 r., kasowo uzyskane w roku 2010, zostały przekazane na rachunek dochodów cz. 87 budżetu państwa[238]. Nie zostały one jednak ujęte w rachunku wydatków i nieprzekazane na przychody części 97 budżetu państwa w celu rozliczenia udzielonych pożyczek. W ocenie NIK spowodowało to zaniżenie deficytu budżetu środków europejskich o tę kwotę.

Za rozliczone Minister Finansów uznał także pożyczki z lat wcześniejszych na kwotę 6,9 mld zł, na które nie wpłynęły środki w ramach refundacji z Unii Europejskiej, w związku z dokonanymi potrąceniami z innych tytułów bądź zostały rozliczone w innym trybie niż rozliczenia stosowane do końca 2009 r. Kwota ta została rozliczona m.in. na składkę związaną z restrukturyzacją sektora cukrowniczego

---

234 Pożyczki o charakterze pomostowym. Kwota pożyczki nie może przekroczyć wysokości udziału środków z EFRROW określonego w umowie o przyznaniu pomocy (refundacja z agencji płatniczej stanowi spłatę udzielonej pożyczki). Wymagany jest udział środków własnych pożyczkobiorcy.

235 Minister Finansów w dniu 18 czerwca 2009 r. zawarł umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego na prowadzenie rachunków, ewidencji pozaksięgowej i obsługi bankowej pożyczek udzielanych na podstawie art. 10d ust. 3 ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej z dnia 22 września 2006 r.

236 Art. 2 pkt 5, art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 4, art. 117, art. 186 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

237 Zgodnie z obowiązującymi od 1 stycznia 2010 r. przepisami ustawy o finansach publicznych, środki pochodzące z rolniczych funduszy UE stanowią dochody budżetu środków europejskich.

238 W lutym 2010 r. na rachunek cz. 87 zostały przekazane środki z UE za rok 2009 w łącznej kwocie 4.768,9 mln zł. Rok rozliczeniowy budżetu WPR w Unii Europejskiej rozpoczyna się 16 października danego roku kalendarzowego i kończy się w dniu 15 października roku następnego.

Wspólnoty, należną Komisji Europejskiej w kwocie 2,5 mld zł, pomniejszenie środków rezerwy celowej na spłatę pożyczki przez ARiMR o wydatki na uzupełniające płatności obszarowe w kwocie 1,2 mld zł, różnicę pomiędzy łączną kwotą pożyczki obu Agencji Płatniczych w okresie 2004–2009 a kwotami złotowymi refundacji Komisji Europejskiej wydatków Agencji Płatniczych dokonanych z pożyczek wynoszącą 1 mld zł, wpłatę na dochody budżetu państwa w części 77 w 2007 r. kwoty refundacji stanowiącej nadwyżkę ponad kwotę pożyczki z 2006 r. w wysokości 0,8 mld zł, wynikającą ze zmiany ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK, dokonanie rozliczeń w powyższy sposób spowodowało od 2007 r. łączne zniekształcenie rachunku wydatków i w rezultacie zaniżenie deficytu budżetu państwa.

10.2.2. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie

Przychody z prywatyzacji netto, tj. po pomniejszeniu o obowiązkowe odpisy na fundusze celowe, służyły finansowaniu przekazywanych do FUS środków na finansowanie ubytku składek, powstałego w wyniku reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Zrealizowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa w 2010 r. przychody z prywatyzacji w wysokości 22.037 mln zł stanowiły 88,1% wielkości ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2010 (25.000 mln zł) i były wyższe o 17.133,5 mln zł (349,4%) od kwoty przychodów wykonanych w 2009 r. Po uwzględnieniu odpisów obowiązkowych na cele ustawowe (13.011 mln zł), przychody z prywatyzacji wyniosły 9.026,2 mln zł i stanowiły 98% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (były niższe o 183,7 mln zł).

Przychody z prywatyzacji pośredniej wyniosły 21.946,7 zł, tj. 88,1% kwoty zaplanowanej. Pochodziły one ze sprzedaży akcji/udziałów 167 spółek, w tym m.in. TAURON SA – 3.984,7 mln zł, PGE SA – 3.982,6 mln zł, KGHM SA – 2.060,0 mln zł, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA – 1.457,1 mln zł, PGE Obrót SA – 1.442 mln zł. W 2010 r. zrealizowano sześćdziesiąt sześć nowych projektów prywatyzacyjnych, uzyskując przychody w łącznej wysokości 6.597,7 mln zł, co stanowiło 30,1% kwoty wykonanych przychodów.

Przychody z prywatyzacji bezpośredniej wyniosły 90,5 mln zł. Były one również niższe od kwoty planowanej, w tym przypadku o 9,5%, tj. o 9,5 mln zł. W stosunku do należności wymagalnych w 2010 r. z tego tytułu (510,3 mln zł) wykonane przychody z prywatyzacji bezpośredniej stanowiły zaledwie 17,7%. W strukturze przychodów największy udział (76,9%) miały przychody z umów zawartych przed 2010 r. Pozostałe 23,1%, tj. 20,9 mln zł, stanowiły przychody z 45 umów prywatyzacyjnych, tj. ze wszystkich umów zawartych w 2010 r.

Koszty procesów prywatyzacji zgodnie z obowiązującymi przepisami pokrywane były w części przez prywatyzowane spółki oraz z wydzielonego Funduszu Skarbu Państwa (FSP). W 2010 r. wykorzystano z FSP kwotę 152,8 mln zł tj. 88,4% kwoty planowanej na wypłaty wynagrodzeń dla doradców za analizy przedprywatyzacyjne, ogłoszenia prasowe oraz ekspertyzy i opinie dotyczące realizacji procesów prywatyzacyjnych. Stanowiły one 53,3% udziału w kosztach FSP. Obciążenia finansowe spółek (zarówno przed ich prywatyzacją oraz zaraz po prywatyzacji) pokrywających koszty wynagrodzeń doradców, zmniejszały możliwość wygenerowania zysku, który mógł być ewentualnie przeznaczony[239]

[239] Według postanowień umów prywatyzacyjnych.

na podwyższenie kapitału zakładowego oraz reinwestowanie nakładów na zakup bądź odtworzenie środków trwałych i rozwój prywatyzowanych podmiotów.

W ocenie NIK, planowanie przychodów z prywatyzacji pośredniej pod względem rzeczowym, podobnie jak w latach ubiegłych, było nierzetelne. Świadczy o tym fakt, że do planowanych przychodów wliczono m.in. sprzedaż akcji/udziałów 263 imiennie wymienionych w planie podmiotów, spośród których zaledwie 51 (19,4%) było źródłem przychodów z prywatyzacji w 2010 r. Przychody osiągnięte ze sprzedaży tych spółek wyniosły 14.531,9 mln zł, co stanowiło 57,7% planowanej kwoty przychodów. Do sprzedaży w 2010 r. przewidziano spółki, których prywatyzację zakończono już w 2009 r., spółki dla których doradcy prywatyzacyjni nie zostali wybrani w 2010 r. lub wyceny spółek zostały odebrane dopiero w końcu 2010 r.

W 2010 r. nastąpił spadek należności zaległych ogółem, wynikających z umów prywatyzacyjnych. W porównaniu do 2009 r. nastąpiło ich obniżenie o 413,7 mln zł, tj. o 30,3%[240]. Spadły głównie należności z prywatyzacji pośredniej, które zmniejszyły się o 349,5 mln zł (39,7%) do 531,0 mln zł, pomimo że należności zaległe pozacenowe w tej grupie przychodów wzrosły jednocześnie o 40,6 mln zł. W porównaniu do roku ubiegłego z ewidencji wykreślony został jeden dłużnik – ELEKTRIM SA, którego zaległość wynosiła 389,9 mln zł[241].

W stosunku do 2009 r., należności zaległe w przypadku prywatyzacji bezpośredniej zmniejszyły się, o 64,2 mln zł[242] (13,2%) do 420,2 mln zł. Przyczyną spadku należności zaległych było m.in. pozostawienie na koniec 2010 r. sald zaległych należności bez zmian (w porównaniu do poprzedniego roku) z powodu postawienia niektórych dłużników w stan upadłości, co zgodnie z przepisami prawa upadłościowego skutkowało zaprzestaniem naliczania dalszych należności.

NIK skontrolowała windykację należności Skarbu Państwa z tytułu prywatyzacji od siedmiu dłużników, którzy zalegali jednocześnie ze spłatą należności z tytułu zobowiązań cenowych i pozacenowych, wynikających z umów prywatyzacji pośredniej. Na koniec 2010 r. zobowiązania siedmiu dłużników wyniosły łącznie 154,4 mln zł (tj. 29,1% wszystkich należności zaległych od 45 kontrahentów), z tego 22,5 mln zł (zaległości cenowe) oraz 131.8 mln zł (zaległości pozacenowe)[243]. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. czterech (spośród siedmiu) kontrahentów zrealizowało na rachunek przychodów MSP spłaty zaległych należności w łącznej kwocie 1,8 mln zł[244].

Badaniem objęto również 10 (spośród 214) należności od kontrahentów, którzy zalegali ze spłatą zobowiązań cenowych i pozacenowych wynikających z zawartych umów prywatyzacji bezpośredniej. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. zaległe należności Skarbu Państwa 10 dłużników wyniosły łącznie 94,2 mln zł (tj. 22,4% zaległych należności od wszystkich 214 kontrahentów), w tym: 57,9 zł (zaległości cenowe) oraz 36,3 mln zł (zaległości pozacenowe)[245]. Na koniec 2010 salda zadłuże-

[240] Z 1.364,8 mln zł do 951,2 mln zł.

[241] Ministerstwo Skarbu Państwa zweryfikowało kwalifikację tej należności, w wyniku czego stwierdziło, że są to należności z innego tytułu niż prywatyzacja. W efekcie kwota ta została przekwalifikowana do należności z tytułu dochodów budżetowych. Spłata należności nastąpiła w dniu 14 stycznia 2011 r.

[242] W tym 63,3 mln zł zaległe należności cenowe i 0,9 mln zł pozacenowe.

[243] W porównaniu do 2009 r. zaległości razem od tych samych siedmiu dłużników wzrosły o 8,6%, pozacenowe o 10,2%, a cenowe spadły o 0,3%.

[244] Tj. o 111,9% wyższej niż 2009 r. – zrealizowanej przez dwóch dłużników.

[245] W porównaniu do 2009 r. – zaległości: razem, cenowe i pozacenowe 10 badanych kontrahentów wzrosły odpowiednio, o: 7%, 8,5%, i 4,7%.

nia 3 (spośród 10) badanych dłużników[246], pozostały (w porównaniu do 2009 r.) bez zmian. Brak zmian sald wynikał z postawienia tych dłużników w stan upadłości[247]. W 2010 r. jeden kontrahent[248] (spośród 10 badanych) dokonał spłaty należności Skarbu Państwa w wysokości 2,9 tys. zł.

Na osiągane efekty działań windykacyjnych wpływ miało m.in.: zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej przez dłużników oraz przewlekłość postępowań sądowych (nawet 10 lat), brak majątku z którego można przeprowadzić egzekucję należności (m.in. spółki pracownicze) oraz kolejność zaspokajania wierzycieli w egzekucji. W ocenie NIK opisany stan odzwierciedlał ogólną sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorców.

Windykacja należności, podobnie jak w roku poprzednim, polegała m.in. na wystosowaniu do dłużników wezwań do zapłaty, kierowaniu wniosków na drogę sądową o wyjawienie majątku dłużników, prowadzeniu komorniczych postępowań egzekucyjnych, kierowaniu wniosków do komorników sądowych, w tym: o egzekucję z całego majątku byłego prezesa zarządu zadłużonej spółki i jego małżonki oraz wniosków w sprawie wykonania opisu i oszacowania nieruchomości należącej do prezesa zarządu innej zadłużonej spółki.

NIK nie wnosi uwag do sposobu prowadzenia spraw związanych z windykacją należności. Natomiast, zdaniem Izby zasadnym jest dokonanie przez MSP szczegółowej analizy możliwości umorzenia należności Skarbu Państwa od osób fizycznych i prawnych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

W ustawie budżetowej zaplanowano rozchody w wysokości 15.586,6 mln zł, co wobec planowanych przychodów z prywatyzacji w wysokości 25.000 mln zł oznaczało dodatnie saldo w wysokości 9.413,4 mln zł.

Największe rozchody dokonano z tytułu obowiązkowych odpisów na fundusze celowe oraz wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy. W 2010 r. wyniosły one 13.011,0 mln zł. Kwotę 8.346,2 mln zł przekazano na Fundusz Rezerwy Demograficznej na którym gromadzi się 40% środków z prywatyzacji, pomniejszonych o kwoty obowiązkowych odpisów na Fundusz Reprywatyzacji. Na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców przekazana została kwota 2.002,4 mln zł, a Fundusz Reprywatyzacji 1.171,6 mln zł stanowiących część wpływów[249] z tytułu prywatyzacji spółek powstałych w wyniku komercjalizacji.

Kwotę 9.026,2 mln zł przekazano do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu pokrycia ubytku przychodów FUS, wynikającego z przekazywania części składek do otwartych funduszy emerytalnych. Stanowiła ona 40,4% środków przeznaczonych na ten cel w łącznej wysokości 22.347,2 mln zł. Pozostała kwota 13.321,0 mln zł została sfinansowana emisją skarbowych papierów wartościowych, zwiększającą dług Skarbu Państwa. Środki te zaewidencjonowano jako rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji. W efekcie ujęto je poza rachunkiem deficytu budżetu państwa.

[246] Tj. SH „Oliwa" Sp. z o.o., BZZ „Herbapol" Sp. z o.o., Fumos SA,

[247] Co zgodnie z przepisami prawa upadłościowego skutkuje zaprzestaniem naliczania dalszych należności.

[248] „TRUST" Sp. z o.o.

[249] W okresie 1 stycznia–2 lipca 2010 r. odpis stanowiła kwota uzyskana ze sprzedaży 5% akcji/udziałów zapisanych na dzień komercjalizacji podmiotów gospodarczych, a w okresie 3 lipca–31 grudnia 2010 r. kwota uzyskana ze sprzedaży 1,5% akcji/udziałów zapisanych na dzień komercjalizacji, zamiast 1,5% środków uzyskanych ze sprzedaży.

10.3. Finansowanie krajowe

W 2010 r. Minister Finansów zapewnił finansowanie potrzeb pożyczkowych w pełnej wysokości, choć kolejny rok z rzędu rzeczywista struktura finansowania znacznie różniła się od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostawał nadal rynek krajowy, pomimo znacznego wzrostu udziału rynku zagranicznego. Na finansowanie ogółem w kwocie 68.986,2 mln zł złożyło się finansowanie ze źródeł krajowych w kwocie 37.748,6 mln zł i zagraniczne w kwocie 31.237,6 mln zł.

Tabela 46. Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2010 r.

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3	4:2
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	%	
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Finansowanie ogółem	48.730,2	81.291,1	68.986,2	84,9	141,6
1. Krajowe	30.173,9	60.130,1	37.748,6	62,8	125,1
2. Zagraniczne	18.556,3	21.160,9	31.237,6	147,6	168,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Niższe o 12,1 mld zł finansowanie ogółem było wynikiem obniżenia potrzeb pożyczkowych netto o 17,0 mld zł oraz wykorzystania do finansowania środków zgromadzonych na rachunkach programowych NSRO.

Finansowanie zagraniczne w 2010 r. było wyższe od planu o 10,1 mld zł, tj. o 47,6%. Powyższa zmiana podyktowana była dążeniem Ministra Finansów do obniżenia kosztów obsługi długu. W momencie zaciągania długu emisje skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych charakteryzowały się niższą rentownością niż emisje na rynku krajowym dla instrumentów o podobnym horyzoncie zapadalności. Powodowały jednak wzrost ryzyka kursowego obciążającego dług, które może negatywnie zmaterializować się w przypadku znacznej deprecjacji złotego w stosunku do walut obcych.

Saldo finansowania krajowego w 2010 r. w kwocie 37.748,6 mln zł było niższe od planu o 22.381,5 mln zł. Złożyły się na nie:

- saldo z tytułu sprzedaży i wykupu skarbowych papierów wartościowych w kwocie 41.430,8 mln zł, stanowiące podstawowe źródło finansowania potrzeb na rynku krajowym,
- saldo w kwocie 1.000 mln zł powstałe w wyniku przekazania do budżetu środków z Funduszu Reprywatyzacji,
- saldo w kwocie 95,3 mln zł, powstałe z tytułu przekazania do budżetu nadwyżki środków z Funduszu Skarbu Państwa,
- dodatnie saldo środków przechodzących. w kwocie 595,1 mln zł

Ponadto na finansowanie krajowe wpłynęły środki ze spłaty pożyczek przez:

- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (68,1 mln zł),
- jednostki samorządu terytorialnego (4,5 mln zł),
- Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (8,1 mln zł).

W tabeli poniżej przedstawiono kształtowanie się przychodów i rozchodów krajowych z tytułu SPW.

Tabela 47. Przychody i rozchody z tytułu krajowych SPW

Wyszczególnienie	2009	2010		4:3	4:2
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	%	
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Przychody ze sprzedaży krajowych Skarbowych papierów wartościowych	150.552,1	177.096,9	157.187,2	88,8	104,4
a) SPW rynkowe	146.882,8	171.336,9	154.927,9	90,4	105,5
- bony skarbowe	53.241,7	56.016,8	33.727,7	60,2	63,3
- obligacje rynkowe	93.641,2	115.320,1	121.200,2	105,1	129,4
b) obligacje oszczędnościowe	3.669,2	5.760,0	2.259,3	39,2	61,6
Rozchody na wykup krajowych skarbowych papierów wartościowych	110.607,3	117.010,5	115.756,4	98,9	104,7
a) SPW rynkowe	108.185,6	112.814,6	111.799,2	99,1	103,3
- bony skarbowe	55.717,1	47.689,7	52.216,3	109,5	93,7
- obligacje rynkowe	52.468,5	65.124,9	59.582,8	91,5	113,6
b) obligacje oszczędnościowe	2.318,7	4.090,0	3.851,3	94,2	166,1
c) obligacje nierynkowe	103,1	105,9	105,9	100,0	102,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przychody krajowe w 2010 r. z tytułu sprzedaży SPW wyniosły 157,2 mld zł, tj. 93,1% przychodów krajowych. Poziom sprzedaży wynikał z wielkości potrzeb pożyczkowych, wykorzystania finansowania zagranicznego w znacznie większym zakresie niż planowano, a także sytuacji w zakresie płynności budżetu państwa.

Zrealizowane w 2010 r. rozchody na wykup krajowych SPW wyniosły 131,0 mld zł i stanowiły 88,4% rozchodów krajowych.

Odmienna od planowanej była struktura finansowania na rynku krajowym. Na etapie opracowywania ustawy budżetowej zakładano, że blisko 45% wyemitowanych obligacji stanowić będą obligacje 5-letnie o stałym oprocentowaniu. Ich rzeczywisty udział w sprzedaży obligacji był jednak o połowę niższy. Główny ciężar finansowania spoczywał na papierach 2-letnich o stałym oprocentowaniu. Ponad dwukrotnie wyższy niż planowano był udział obligacji 10-letnich o zmiennym oprocentowaniu. Zdaniem NIK, rozbieżności te wskazują na pogorszenie perspektyw polskiej gospodarki w średnim okresie, spowodowane zarówno wzrostem inflacji, jak i rosnącą nierównowagą sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzrostem długu publicznego. Przyrost zadłużenia z tytułu obligacji 2-letnich (w 2010 r. o ok. 41,0 mld zł) spowoduje skumulowanie zapotrzebowania na środki w 2012 r. O ile w 2010 r. wykupy obligacji rynkowych wyniosły 62,8 mld zł, o tyle na 2012 r. są one już planowane w wysokości 105 mld zł. Będzie to wymagało podjęcia przez Ministra Finansów kroków niezbędnych do zapewnienia zwiększonego refinansowania zadłużenia.

Dodatkowym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2010 r. były środki pochodzące z Funduszu Reprywatyzacji w wysokości 1,0 mld zł oraz Funduszu Skarbu Państwa w wysokości 95,3 mln zł. Ich przekazanie było zgodne z art. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych[250] i art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji[251]. Został tym samym zrealizowany cel zmian ustawowych, jakim było uelastycznienie gospodarowania przychodami z prywatyzacji. Przekazanie środków nie powinno stanowić zagrożenia dla płynności funduszy. Na dzień 31 grudnia 2010 r. środki Funduszu Reprywatyzacji wyniosły 4,9 mld zł, a planowane na 2011 r. wydatki 732,7 mln zł. Fundusz Skarbu Państwa dysponował środkami w kwocie 288,4 mln zł, wobec wydatków i przychodów planowanych na 2011 r. odpowiednio w wysokości 182,2 mln zł i 326,8 mln zł. Zdaniem NIK, należy rozważyć dalsze wykorzystanie zgromadzonych środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych w zakresie, w jakim nie ograniczy to finansowania zadań tych funduszy. W skali całości budżetu jest to korzystniejsze niż utrzymywanie środków na lokatach.

10.4. Finansowanie zagraniczne

W 2010 r., po raz kolejny, rzeczywista struktura finansowania znacznie różniła się od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Zaplanowane saldo finansowania zagranicznego w wysokości 21.160,9 mln zł zostało zrealizowane w kwocie 31.237,6 mln zł[252]. Zwiększenie udziału finansowania zagranicznego nie było sprzeczne z celami Strategii zarządzania długiem publicznym, która zakłada elastyczne kształtowanie struktury pozyskiwanych środków pod względem rynku, waluty i zapadalności w zależności od oceny sytuacji rynkowej oraz analizy kosztów i ryzyka. Struktura finansowania uwzględniała ograniczenia wynikające ze Strategii dotyczące ryzyka kursowego - udział długu zagranicznego stanowił 27,8%, nie przekroczył zatem górnego limitu 30%. Koszt finansowania na rynkach zagranicznych był nominalnie niższy w porównaniu do odpowiednich SPW z rynku krajowego, a przy założeniu stopniowego długoterminowego trendu aprecjacyjnego obsługa długu zagranicznego w ujęciu złotowym powinna być tańsza, co jest zbieżne z realizacją celu strategicznego, tj. dążeniem do minimalizacji kosztów obsługi długu.

W strukturze przychodów zagranicznych środki pozyskane z emisji obligacji stanowiły 38,4%, z pożyczek i kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych pochodziło 10,1% środków. Źródłem ponad połowy przychodów zagranicznych, były przepływy związane z rachunkiem walutowym (przekazanie środków z rachunków programowych NSRO, transakcje FX swap[253], sprzedaż walut). W 2010 r. Minister Finansów wyemitował obligacje o łącznej wartości 5.205,0 mln euro, 1.500,0 mln USD oraz 625,0 mln CHF. Planowane do pozyskania z międzynarodowych instytucji finan-

[250] Dz.U. Nr 108, poz. 685 ze zm.
[251] Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.
[252] Było to efektem przeprowadzenia dwóch nieplanowanych emisji obligacji zagranicznych o równowartości 8,7 mld zł, a także przepływów związanych z rachunkiem walutowym, w tym transakcji na instrumentach pochodnych, których saldo wyniosło 6,2 mld zł.
[253] Swap – transakcje na instrumentach pochodnych polegające na wymianie płatności walutowych na złotowe z jednoczesnym określeniem terminu i kursu transakcji odwrotnych.

sowych środki kredytów i pożyczek w wysokości 9.116,1 mln zł w rzeczywistości były niższe i wyniosły 7.172,4 mln zł (saldo kredytów otrzymanych wyniosło 5.464,1 mln zł przy planowanym 7.808,0 mln zł). Było to spowodowane przede wszystkim niższym o 1.734,4 mln zł finansowaniem z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W 2010 r. nie doszło do podpisania kolejnej umowy finansowej z przeznaczeniem na wsparcie budżetu metodą refinansowania wydatków, planowanej na etapie ustawy budżetowej. Minister Finansów wynegocjował wprawdzie zwiększenie kwoty innej wnioskowanej w tym czasie pożyczki, jednak pierwsza jej transza, która mogła być wypłacona w 2010 r., była ograniczona limitem. Ostatecznie saldo kredytów i pożyczek z EBI wyniosły 2.251,5 mln zł zamiast planowanych 3.985,9 mln zł. Niższe wykorzystanie kredytów i pożyczek z Banku Światowego oraz Banku Rozwoju Rady Europy finansujących projekty inwestycyjne wynikało z opóźnień w realizacji tych projektów.

W 2010 r. Minister Finansów wykorzystał również część środków walutowych z rachunków programowych NSRO w kwocie 2.015 mln euro (wpływ na rachunek walutowy MF kwoty 2.315 mln euro i zwrot z rachunku walutowego na rachunki programowe kwoty 300 mln euro).

Pozyskane za granicą oraz przekazane z rachunków programowych NSRO środki walutowe zostały wykorzystane na:

- płatności w walutach związane z obsługą zobowiązań Skarbu Państwa (rozchody cz. 98 i wydatki cz. 78) w łącznej kwocie 16.557,3 mln zł, tj. na wykup obligacji zagranicznych, obsługę obligacji Brady'ego, spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, spłatę zadłużenia wobec Klubu Paryskiego, spłatę pozostałych kredytów, płatności związane z finansowaniem programu F-16, wypłatę gwarancji, koszty i prowizje, wypłatę pożyczki na sfinansowanie programu stabilizacji ekonomicznej Republiki Mołdowy oraz wpłaty z tytułu udziału Polski w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju (IDA),
- płatności walutowe w ramach zawartych w 2010 r. transakcji na instrumentach pochodnych (FX swap) w kwocie 3.300 mln euro (przy czym 1.600 mln euro powróciły na rachunek walutowy jeszcze w 2010 r.) i 200 mln USD,
- sprzedaż walut do NBP i na rynek przez BGK.

Środki pozyskane za granicą były częściowo wykorzystywane na finansowanie potrzeb krajowych. Część walut została zamienione na złote w Narodowym Banku Polskim. Transakcje te były neutralne dla kursu złotego, pogarszały jednak wynik finansowy całej operacji. NBP, dążąc do utrzymania stóp procentowych na pożądanym poziomie, absorbował wyemitowane w ten sposób złote w ramach operacji otwartego rynku. Ponoszone z tego tytułu koszty, zsumowane z wynikiem, jaki na operacji uzyskiwał budżet państwa, powodowały, że finansowanie zagraniczne było per saldo droższe niż finansowanie krajowe. Problem ten nie występował, gdy środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych były wymieniane za pośrednictwem BGK na rynku walutowym oraz gdy Minister Finansów przeprowadził transakcje na instrumentach pochodnych (swapy walutowe), polegające na wymianie walut obcych na złote, przy jednoczesnym określeniu terminów i kosztów transakcji odwrotnej (11 mld zł). Transakcje te były celowe. Koszty związane z rozliczeniem swapów walutowych były niższe niż korzyści wynikające z różnicy oprocentowania między finansowaniem krajowym i zagranicznym. Na spłatę swapów konieczne będzie jednak wygospodarowanie środków złotowych w 2011 r.

W 2010 r. z rozchodów budżetu państwa wypłacone zostały, w ramach pożyczek udzielonych przez Rząd Polski Rządom Islandii i Mołdowy, środki złotowe w kwocie 210 mln zł (z przyznanych 630 mln zł) oraz środki walutowe w wysokości 15 mln euro (kwota udzielonej pożyczki), na wsparcie programów stabilizacji gospodarczej tych krajów. Pożyczka dla Islandii została przeznaczona na zakup polskich obligacji skarbowych na rynku pierwotnym. Sprzedaż obligacji oznacza uzyskanie przez budżet państwa wpływu w wysokości dokonanego rozchodu, przez co operacja ta staje się neutralna pod względem początkowych przepływów finansowych. W dalszym okresie budżet państwa będzie ponosił ciężar obsługi wyemitowanych papierów wartościowych, uzyskując wpływy z tytułu obsługi pożyczki, które mają przewyższać wypłaty z tytułu obsługi SPW o marżę, stanowiącą wynagrodzenie dla Polski za ponoszone ryzyko. Oprocentowanie pożyczki udzielonej Mołdowie w momencie podpisywania umowy zbliżone było do szacunkowej rentowności finansowania zagranicznego o podobnej zapadalności w USD. Taki sposób ustalenia oprocentowania miał na celu uzyskanie w przybliżeniu neutralnego wyniku ekonomicznego tej operacji dla Skarbu Państwa.

W ramach wsparcia polskiego eksportu w 2010 r. podpisane zostały dwie kolejne umowy międzyrządowe o udzieleniu kredytu rządowi Angolii oraz rządowi Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, przy czym na podstawie drugiej z wymienionych umów w 2010 r. nie dokonywano wypłaty środków.

W 2010 r. miał miejsce wzrost wysokości środków walutowych utrzymywanych na rachunkach walutowych Ministra Finansów, pomimo że nie występowały istotne problemy z pozyskaniem płynnych środków finansowych, uzasadniające gromadzenie dodatkowych środków. Potencjalnym zabezpieczeniem była możliwość wykorzystania walut zgromadzonych na rachunkach programowych NSRO oraz Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego[254]. Średni poziom środków walutowych został zwiększony z 5,7 mld zł do 7,1 mld zł. Dochody z oprocentowania tych środków były blisko trzykrotnie niższe niż szacunkowy koszt ich pozyskania (różnica wyniosła ok. 43 mln zł). Podkreślenia wymaga, że Minister Finansów utrzymywał nadmierną w stosunku do potrzeb ilość środków na rachunku walutowym a'vista, podczas gdy możliwe było ich ulokowanie na lokatach terminowych, przynoszących wyższy dochód niż depozyty płatne na każde żądanie. Przy ostrożnym założeniu ulokowania połowy wolnych środków z rachunków a'vista, na lokatach jednomiesięcznych w NBP, w miesiącach, gdy możliwe było uzyskanie oprocentowania lokat miesięcznych wyższego niż oprocentowania na rachunku a'vista, dodatkowe odsetki wyniosłyby ok. 1,5 mln zł. Bieżące monitorowanie wysokości oprocentowania dla środków a'vista i lokat terminowych stworzy możliwość poprawy zarządzania środkami budżetowymi.

W 2010 r. do zarządzania płynnością walutową wprowadzony został nowy instrument w postaci krótkoterminowych transakcji lokowania/pożyczania środków w agencjach zarządzania długiem. Jest to alternatywna forma lokowania środków w euro w stosunku do lokat w NBP i BGK lub za pośrednictwem BGK. Celem tych transakcji jest zwiększenie efektywności lokowania środków w walutach obcych przy ograniczonym ryzyku kredytowym oraz dostęp do krótkoterminowego finansowania w euro bez konieczności wychodzenia na rynek finansowy.

[254] Na rzecz Polski otwarta została linia kredytowa w wysokości 20,5 mld USD. Za dostęp niej Polska zapłaciła 185,3 mln zł, przy czym część tej kwoty (73,9 mln zł) została Polsce zwrócona w związku z zamknięciem linii i wnioskiem o przyznanie nowej.

11. Dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa

11.1. Dług publiczny – metodologia krajowa i unijna

Rok 2010 był kolejnym rokiem znaczącego wzrostu długu publicznego, liczonego zarówno według metodologii krajowej, jak i unijnej.

W ostatnich latach żaden z rządów nie podjął dostatecznego wysiłku na rzecz systemowego zmniejszenia nierównowagi finansów sektora publicznego. Nie dokonano tego w czasach względnie dobrej koniunktury, ani pod presją kryzysu finansowego. W kolejnych Analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2006–2009 NIK wskazywała na brak skutecznych działań w tym zakresie. Również budżet państwa na rok 2010 przewidywał dalszy wzrost nierównowagi. Dopiero w trakcie roku, w obliczu zagrożenia przekroczeniem kolejnych progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych, rząd zapowiedział wprowadzenie zmian prowadzących do ograniczenia przyrostu długu.

Główny nurt debaty publicznej nad finansami publicznym, koncentrował się dotychczas przede wszystkim na wielkości deficytu budżetu państwa i poziomu wydatków budżetowych. Kontrola tych pozycji nie jest jednak wystarczająca do zahamowania przyrostu długu. W ostatnich latach przyjęto szereg rozwiązań, które spowodowały zgodne z prawem wyłączenia części transferów, finansowanych poprzez emisję długu Skarbu Państwa, poza rachunek wydatków i deficytu. W efekcie deficyt budżetu państwa uległ sztucznemu zmniejszeniu, nie zmieniły się jednak potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i przyrost długu.

Do zastosowanych rozwiązań należało w szczególności:

– ujmowanie od 2004 r. w rozchodach, zamiast w wydatkach, środków przekazywanych z budżetu państwa do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na refundację ubytku składek emerytalnych kierowanych do otwartych funduszy emerytalnych; za podstawę takiego rozwiązania przyjęto art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, który stanowi, że koszty reformy są finansowane z przychodów z prywatyzacji spółek Skarbu Państwa; w latach 2004–2010 stopień pokrycia refundacji przychodami z prywatyzacji wyniósł jednak zaledwie 17,9%; pozostała część została pokryta z emisji skarbowych papierów wartościowych i wykazana jako składowa abstrakcyjnej pozycji „ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania"; wygenerowany w ten sposób, poza rachunkiem deficytu, dług Skarbu Państwa wyniósł w latach 2004–2010 96,5 mld zł, a w samym 2010 r. 13,3 mld zł; w 2011 r. podjęto prace legislacyjne nad ograniczeniem wielkości składek przekazywanych do OFE, tak by zmniejszyć kwotę refundacji; spowoduje to bieżące zmniejszenie obciążeń, na rzecz zwiększenia ich w przyszłości, gdy część składek dodatkowo zatrzymanych w ZUS przeistoczy się w wymagalne zobowiązania emerytalne;
– w latach 2007–2009, za pośrednictwem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego, zostały dokonane płatności na rzecz rolników w ramach Wspólnej

Polityki Rolnej Unii Europejskiej; agencje te otrzymały pożyczki z budżetu państwa na prefinansowanie tych transferów; pożyczki były spłacane wraz z napływem refundacji z budżetu Unii Europejskiej; w budżecie wykazywany był dochód budżetu państwa oraz wydatek na spłatę pożyczek; rozliczenie to co do zasady miało być neutralne dla deficytu; w 2010 r. weszła w życie nowa ustawa o finansach publicznych, która spowodowała zmianę sposobu rozliczeń bez wprowadzenia okresów przejściowych; w efekcie pożyczki w wysokości 11,6 mld zł ani nie zostały spłacone, ani zaewidencjonowane jako wydatki; w ten sposób wraz z wpływem refundacji środków z Unii Europejskiej i zaliczeniu na dochody budżetu środków europejskich, sztucznie poprawiony został wynik budżetu środków europejskich;

– w latach 2008–2009 Minister Finansów nabył od Polskich Kolei Państwowym SA akcje i udziały w spółkach kolejowych za kwotę blisko 1,9 mld zł; wydatki te powinny być ujęte w wydatkach majątkowych powiększających deficyt, uniknięto jednak tego, tak konstruując transakcje, że nabycie akcji i udziałów stanowiło spłatę wcześniej udzielonych pożyczek;
– w latach 2009–2010 Minister Finansów udzielił pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych na łączną kwotę 10,9 mld zł; jeśli obie zostaną umorzone, tak jak to miało miejsce w 2003 r. w przypadku podobnego finansowania wydatków FUS, będzie to kolejny przykład przeprowadzenia transferów o charakterze zbliżonym do dotacji, poza rachunkiem deficytu;
– w latach 2005–2010 pożyczki z budżetu państwa otrzymywały samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; kwota pożyczek wyniosła 2,2 mld zł, z czego zobowiązania na kwotę 1,5 mld zł zostały umorzone po spełnieniu przez pożyczkobiorców warunków określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej[255].

Wszystkie wyżej wymienione pozycje nie wpływały na wielkość deficytu, ale przyczyniły się do zwiększenia długu publicznego liczonego według metodologii krajowej. Wprowadzono również rozwiązania, które spowodowały wyłączenie transferów nie tylko z rachunku deficytu, ale także z długu publicznego liczonego tą metodą. Znajdują one odzwierciedlenie wyłącznie we wzroście długu liczonego według metodologii unijnej. Po ich uwzględnieniu dług publiczny, liczony według metodologii krajowej, najprawdopodobniej przekroczyłby 55% PKB, czyli II próg ostrożnościowy, określony w ustawie o finansach publicznych. Spowodowałoby to konieczność podjęcia drastycznych działań na rzecz zrównoważenia budżetu państwa. Do zastosowanych rozwiązań zaburzających przejrzystość finansów publicznych należało w szczególności:

– przeniesienie wydatków na budowę i modernizację infrastruktury drogowej z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego; fundusz ten, utworzony w 2004 r., nie został zaliczony do sektora finansów publicznych; pozwala to na zwiększanie jego zadłużenia bez konieczności wliczania do długu publicznego liczonego według metodologii krajowej; zadłużenie to jest zaliczane wyłącznie do długu liczonego według metodologii unijnej; na koniec 2010 r. wyniosło ono 24,8 mld zł; analogiczna sytuacja dotyczy Funduszu Kolejowego, ale fundusz ten na koniec 2010 r. nie był zadłużony;

[255] Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

– w 2009 r. Minister Finansów dokonał po raz pierwszy transakcji pochodnej (swap) przenoszącej wydatki z tytułu obsługi długu na przyszłe okresy; transakcja opiewała na kwotę 300 mln zł i została spłacona w 2010 r., ale pokazała, że jeżeli znajdą się partnerzy na rynku, gotowi zawrzeć transakcję ze Skarbem Państwa, możliwe jest wpływanie wielkości deficytu budżetu państwa; wpływy z transakcji swap nie są zaliczane do dochodów lecz pomniejszają wydatki (wykazuje się je w wydatkach ze znakiem ujemnym); pozwala to na utrzymanie wydatków w limicie ustalonym w ustawie budżetowej, a jednocześnie przepisy krajowe nie przewidują wśród tytułów dłużnych transakcji swap, nie były więc one ujmowane w długu publicznym według metodologii krajowej, a jedynie w długu według metodologii unijnej.

Opis różnic między krajową i unijną metodologię liczenia długu przedstawia tabela 48.

Tabela 48. Podstawowe różnice w wyliczaniu wielkości długu publicznego według metodologii krajowej i unijnej

ZASADY KRAJOWE	ZASADY UNII EUROPEJSKIEJ
Państwowy dług publiczny	**Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government)**
Podstawa prawna	
– ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, – akty wykonawcze do ustawy o finansach publicznych	– rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie – „ESA'95" (Dz. U. L 310 z 30.11.1996 r., str. 1), – prawnie wiążący schemat koncepcyjny, jakim jest ww. rozporządzenie, uzupełniają podręczniki oraz wytyczne i decyzje Eurostat, odnoszące się do złożonych problemów.
Zakres podmiotowy sektora i występujące różnice	
Ustawa o finansach publicznych określa **zamknięty katalog podmiotowy jednostek** zaliczanych do sektora finansów publicznych – rozszerzenie katalogu o podmiot nowego rodzaju wymaga zmiany ustawy.	ESA'95 określa **otwarty katalog jednostek** – podstawą kwalifikacji jest spełnianie warunków zapisanych w rozporządzeniu. (zob. komentarz 1)
Do sektora nie są zaliczane fundusze utworzone w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym: – Krajowy Fundusz Drogowy, – Fundusz Kolejowy. Wraz z ich utworzeniem nie zostały one dodane do katalogu jednostek sektora finansów publicznych.(zob. komentarz 2)	Do sektora są zaliczane fundusze utworzone w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym: – Krajowy Fundusz Drogowy – Fundusz Kolejowy.
Do sektora są zaliczane: – Polski Klub Wyścigów Konnych – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	Do sektora nie są zaliczane: – Polski Klub Wyścigów Konnych – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej
Zakres przedmiotowy długu i występujące różnice	
Do długu zaliczane są: – papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne (poza papierami udziałowymi), – kredyty i pożyczki, – przyjęte depozyty.	Do długu zaliczane są: – papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych, – kredyty i pożyczki, – przyjęta gotówka i depozyty.
Do długu zaliczane są: – zobowiązania wymagalne z innych tytułów niż wymienione powyżej.	Do długu zaliczane nie są: – zobowiązania wymagalne z innych tytułów niż wymienione powyżej.
Dług potencjalny (zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji)	
Od 01 stycznia 2006 r. dług potencjalny nie jest uwzględniany w sumie PDP, do której odnoszą się limity zadłużenia, określone w ufp.	Zgodnie z ESA'95 dług potencjalny staje się długiem podmiotu udzielającego poręczenie lub gwarancje, jeśli przejmuje on w pełni jego obsługę.

Komentarze:
1) Zgodnie z definicją zawartą w ESA'95 sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące pozostałymi producentami nierynkowymi, których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do innych sektorów i wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego.
2) Formuła taka pozwala na wyłączenie z długu znacznych wielkości, poprzez niezaliczenie do sektora podmiotów, którym przekazano zadania finansowane dotąd z budżetu państwa. Przed jego wyłączeniem zadłużenie powstałe w związku z pozyskaniem środków na rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej powiększało dług Skarbu Państwa.
Źródło: *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010 r., *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2010 r., s. 47

Państwowy dług publiczny (PDP – liczony według metodologii krajowej), odpowiadający nominalnej wartości zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora, na koniec 2010 r. wyniósł 747.906,3 mln zł[256]. PDP jest księgowym ujęciem wartości długu wynikającym ze sprawozdań budżetowych o zobowiązaniach i o należnościach jednostek sektora finansów publicznych. Był on wyższy od stanu na koniec 2009 r. o 78.029,9 mln zł, tj. o 11,6%. Tempo przyrostu PDP było o 6,3 punktu procentowego wyższe od tempa przyrostu produktu krajowego brutto w cenach bieżących. W związku z tym relacja państwowego długu publicznego do PKB[257] uległa zwiększeniu z 49,9% w 2009 r. do 52,8% na koniec 2010 r. Oznaczało to przekroczenie pierwszego progu ostrożnościowego, zapisanego w ustawie o finansach publicznych. Na prawdopodobieństwo przekroczenie tego progu w 2010 r. NIK zwracała uwagę już w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r. Obecnie art. 86 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zabrania Radzie Ministrów uchwalenia projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa byłaby wyższa niż analogiczna relacja w roku bieżącym.

Zmiany wielkości PDP i jego relacji do PKB oraz dynamikę zmian tych wielkości w latach 2008–2010 przedstawia tabela 49.

Tabela 49. Państwowy dług publiczny w latach 2008–2010

Państwowy dług publiczny	2008			2009			2010		
	mln zł	% PKB	dynamika	mln zł	% PKB	dynamika	mln zł	% PKB	dynamika
	597.764,4	46,9	113,3	669.876,4	49,9	112,1	747.906,3	52,8	111,6
PKB	1.275.432,3		108,4	1.343.656,5		105,3	1.415.385,4		105,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Państwowy dług publiczny w 2010 r. w układzie podsektorów oraz zmiany w poszczególnych kategoriach przedstawia tabela 50.

[256] Stan na 13 maja 2011 r.
[257] PKB na 13 maja 2011 r. – 1.415.385,4 mln zł.

Tabela 50. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2009	Stan na 31.12.2010	Zmiana 2009-2010	
	mln zł			%
Zadłużenie sektora finansów publicznych	669.876,4	747.906,3	78.029,9	11,6%
Zadłużenie sektora rządowego	623.592,0	692.362,4	68.770,4	11,0%
Skarb Państwa	622.389,8	691.210,7	68.820,9	11,1%
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	0,0	0,0	-
Państwowe szkoły wyższe	239,1	274,1	34,9	14,6%
Jednostki badawczo-rozwojowe	233,6	0,0	-233,6	-100,0%
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	700,2	833,2	133,0	19,0%
Państwowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe	14,7	32,8	18,1	123,2%
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	6,5	6,9	0,4	7,0%
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	8,1	4,7	-3,3	-41,1%
Zadłużenie sektora samorządowego	**39.324,7**	**53.524,6**	**14.200,0**	**36,1%**
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	36.371,3	50.576,4	14.205,1	39,1%
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	2.916,5	2.867,1	-49,4	-1,7%
Samorządowe instytucje kultury	27,1	61,6	34,5	127,1%
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	9,7	19,5	9,8	101,1%
Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	**6.959,8**	**2.019,3**	**-4.940,4**	**-71,0%**
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Fundusze zarządzane przez ZUS	6.959,8	2.019,3	-4.940,4	-71,0%
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	0,0	0,0	0,0	-
Narodowy Fundusz Zdrowia	0,0	0,0	0,0	-

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach poprzednich, największą część przyrostu PDP stanowił przyrost zadłużenia Skarbu Państwa[258] po konsolidacji. Wzrost długu Skarbu Państwa po konsolidacji wyniósł 68.820,9 mln zł, tj. 11,1% i stanowił 88,2% przyrostu PDP. W 2010 r. podobnie jak rok wcześniej, znacząco, bo o 14.205,1 mln zł (o 39,1%) wzrosły zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego (JST) i ich związków. Dług JST i ich związków po konsolidacji w wysokości 50.576,4 mln zł wynikał przede wszystkim z długoterminowych kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych. Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych spadło w 2010 r. o 4.940,4 mln zł, tj. o 71%. Było to spowodowane głównie spłatą przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych kredytów bankowych w wysokości 3.960 mln zł.

[258] Pojęcie długu Skarbu Państwa nie jest prawnie zdefiniowane. Zgodnie z praktyką stosowaną przez Ministra Finansów do długu Skarbu Państwa zalicza się zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych, pożyczek i kredytów zaciągniętych przez Ministra Finansów oraz zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych, funduszy celowych i innych podmiotów nie posiadających odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej.

W trakcie kontroli NIK wykryto dwa uchybienia w opublikowanych przez Ministra Finansów w dniu 30 marca 2011 r. danych dotyczących wielkości PDP za 2010 r. Kwota długu została zaniżona o 873,2 mln zł w wyniku nieujęcia w niej części zobowiązań wymagalnych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Po ponownym przeliczeniu zobowiązań i aktualizacji danych w ewidencji księgowej ZUS nie przesłał korekty sprawozdania, pomimo że był do tego zobowiązany na mocy § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[259].

Do długu sektora finansów publicznych przed konsolidacją nie doliczono także zobowiązań wymagalnych jednostek gospodarki budżetowej na kwotę 186,3 tys. zł.

Oba błędy zostały skorygowane w wyniku kontroli NIK.

Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług sektora general government – liczony według metodologii unijnej) obliczany jest na potrzeby oceny spełniania przez kraj członkowski Unii Europejskiej kryterium konwergencji. Na koniec 2010 r. dług tego sektora (po korekcie na dzień 13 maja 2011 r.) wyniósł 776.820,8 mln zł i stanowił 54,9% PKB. Relacja długu sektora do PKB ukształtowała się o 5,1 punktu procentowego poniżej wielkości referencyjnej wynoszącej 60% PKB, określonej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w protokole w sprawie kryteriów konwergencji. Jednak w porównaniu do 2009 r. relacja ta zwiększyła się o 4 punkty procentowe. Różnice w wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz państwowego długu publicznego przedstawia tabeli 51.

Tabela 51. Różnice pomiędzy państwowym długiem publicznym (PDP) – według metodologii krajowej a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) – według metodologii unijnej (stan na koniec 2010 r. – dane z 13 maja 2011 r.)

Państwowy dług publiczny (PDP) – **747.918,9 mln zł** (według metodologii krajowej)
–
Wyłączenia wynikające z różnic metodologicznych – razem **4.096,0 mln zł**, w tym: – zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych – 3.863,1 mln zł – skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 232,9 mln zł
+
Uzupełnienia wynikające z różnic metodologicznych – razem **33.010,4 mln zł**, w tym: – zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego – 24.798,1 mln zł, – zadłużenie z tytułu nabycia aktywów infrastrukturalnych przez KFD – 8.197,4 mln zł, – dług z tytułu poręczeń i gwarancji przejęty przez Skarb Państwa– 14,9 mln zł.
=
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) – **776.820,8 mln zł** (według metodologii unijnej)

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zmiany wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, jego relacji do PKB oraz dynamikę zmian tych wielkości w latach 2008–2010 przedstawia tabela 52.

[259] Dz.U. Nr 43, poz. 247.

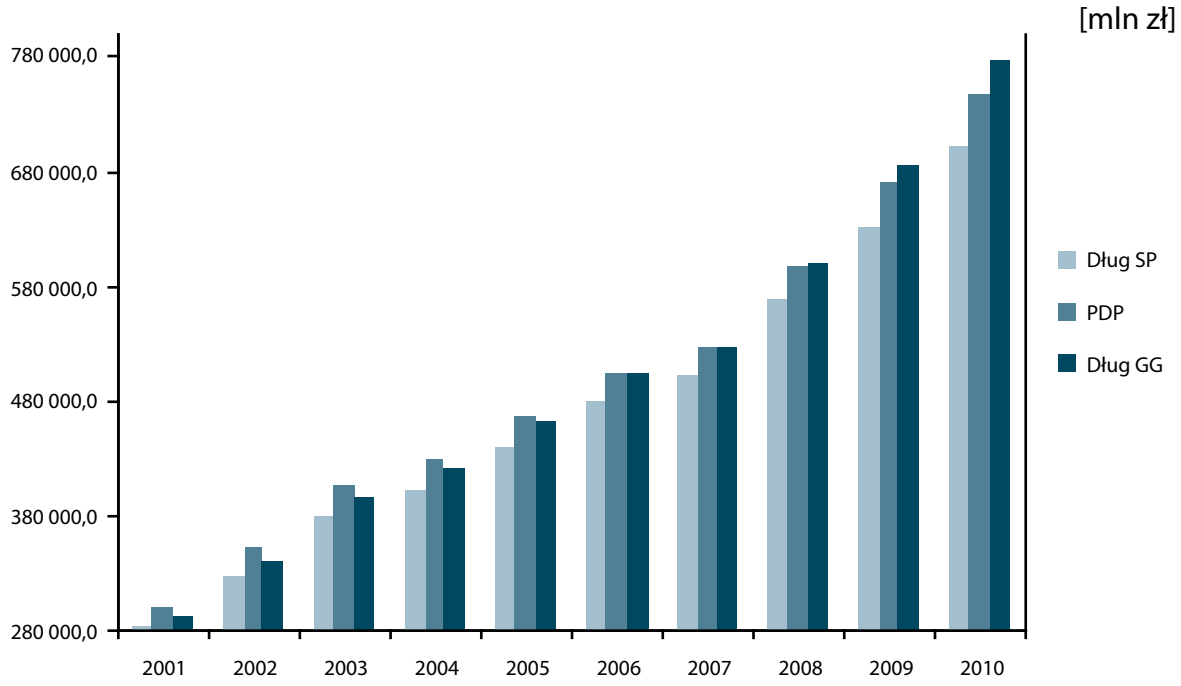
Tabela 52. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2008–2010

Dług sektora GG	2008			2009			2010		
	mln zł	% PKB	dynamika	mln zł	% PKB	dynamika	mln zł	% PKB	dynamika
	600.829,9	47,1	113,3	684.073,3	50,9	112,1	776.820,8	54,9	116,0
PKB	1.275.432,3		108,4	1.343.656,5		105,3	1.415.385,4		105,3

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

W ostatnich latach systematycznie rosła różnica między wielkością państwowego długu publicznego, według metodologii krajowej, oraz długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Było to skutkiem wprowadzenia wcześniej omówionych rozwiązań w sposobie ewidencjonowania zobowiązań. Zmiany tych relacji ilustruje wykres 23.

23. *Wielkości długu Skarbu Państwa (długu SP), Państwowego Długu Publicznego (PDP) i długu sektora General Government (dług GG) w latach 2001–2010*



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

11.2. Dług Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa przed konsolidacją w ramach sektora finansów publicznych wyniósł 701.850,6 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł na koniec 2010 r. o 70.344,1 mln zł. Był to największy kwotowy przyrost długu Skarbu Państwa. Udział zadłużenia krajowego w długu Skarbu Państwa wyniósł 72,2%, zagranicznego 27,8%. Największą pozycją w długu Skarbu Państwa były skarbowe papiery wartościowe w kwocie 662.452,6 mln zł (94,4% w strukturze długu), z czego wyemitowane w kraju – 506.984,5 mln zł (72,2% długu) i za granicą –155.468,1 mln zł (22,2% długu).

Dynamikę zmian długu Skarbu Państwa i jego relację do PKB w latach 2008–2010 przedstawia tabela 53.

Tabela 53. Dług Skarbu Państwa (przed konsolidacją) w latach 2008–2010

Dług Skarbu Państwa	2008			2009			2010		
	mln zł	% PKB	dynamika	mln zł	% PKB	dynamika	mln zł	% PKB	dynamika
	569.945,9	44,7	113,6	631.506,5	47,0	110,8	701.850,6	49,6	111,1
PKB	1.275.432,3		108,4	1.343.656,5		105,3	1.415.385,4		105,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Kredyty zagraniczne stanowiły 5,6% długu Skarbu Państwa. Udział pozostałego zadłużenia krajowego (m.in. zobowiązania wymagalne) wyniósł poniżej 0,1% długu.

Przyrost długu Skarbu Państwa spowodowało przede wszystkim finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (przyrost długu o 65,4 mld zł), w tym m.in. deficytu budżetowego (44,6 mld zł), deficytu środków europejskich (10,5 mln zł), refundacji dla FUS składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, na którą zabrakło pokrycia we wpływach z prywatyzacji (13,3 mld zł).

11.2.1. Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, na koniec 2010 r. wyniósł 507.011,5 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2009 r. wzrósł o 44.278 mln zł, tj. 9,6%. Wzrost zadłużenia krajowego wynikał głównie ze wzrostu zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych (o 44.500,8 mln zł).

Wielkość i strukturę krajowego długu Skarbu Państwa według nominału w latach 2009 i 2010 prezentuje tabela 54.

Tabela 54. Dług krajowy w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	31.12.2009		31.12.2010		zmiana	
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %	mln zł	%
Dług krajowy Skarbu Państwa	**462.733,6**	**100,0**	**507.011,5**	**100,0**	**44.278,0**	**9,6**
1. Dług z tytułu SPW	462.483,7	99,9	506.984,5	100,0	44.500,8	9,6
obligacje rynkowe	405.411,6	87,6	471.292,2	93,0	65.880,6	16,3
bony skarbowe	47.544,6	10,3	27.966,1	5,5	-19.578,5	-41,2
obligacje oszczędnościowe	9.317,0	2,0	7.618,0	1,5	-1.699,0	-18,2
obligacje nierynkowe	210,5	0,0	108,1	0,0	-102,4	-48,6
2. Pozostałe zadłużenie	249,9	0,1	27,1	0,0	-222,8	-89,2

Źródło: wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wzrost długu krajowego w 2010 r. dotyczył jedynie skarbowych obligacji rynkowych i wyniósł 65,9 mld zł. Jednocześnie w 2010 r. dokonana została spłata zadłużenia w bonach skarbowych (zmniejszenie długu wyniosło 19,6 mld zł, tj. 41,2%). Spadek zadłużenia dotyczył także obligacji oszczędnościowych (o 1,7 mld zł), obligacji nierynkowych (o 0,1 mld zł) oraz pozostałego zadłużenia krajowego (o 0,2 mld zł).

W 2010 r. zadłużenie z tytułu obligacji rynkowych o oprocentowaniu stałym wzrosło o 48,1 mld zł ale dotyczyło głównie obligacji 2-letnich zerokuponowych typu OK, w których zadłużenie wzrosło o 45,6 mld zł i na koniec 2010 r. wyniosło 105,5 mld zł. Oznacza to, że w 2012 r. budżet państwa będzie musiał zapewnić znaczne środki na wykupy tych papierów oraz na wypłatę dyskonta, które obciąży wydatki. W 2010 r. niższym niż zakładano popytem cieszyły się instrumenty średnioterminowe o stałym oprocentowaniu. Utrzymująca się niechęć inwestorów do ryzyka powodowała, że większym zainteresowaniem cieszyły się obligacje zmiennoprocentowe. Charakteryzowały się one mniejszym ryzykiem stopy procentowej, ale także niższym oprocentowaniem. W związku z powyższym zadłużenie z tytułu obligacji rynkowych o oprocentowaniu zmiennym wzrosło o 13,8 mld zł, przy czym dotyczyło to głównie obligacji 10-letnich typu WZ, których zadłużenie wzrosło o 14,9 mld zł. W 2010 r. o 4,0 mld zł wzrosło także zadłużenie z tytułu obligacji rynkowych indeksowanych.

W 2010 r., podobnie jak w roku poprzednim, wzrósł poziom zadłużenia krajowego wobec inwestorów zagranicznych. Po wycofaniu się z rynku krajowych SPW kapitału zagranicznego w 2008 r., w 2009 r. inwestorzy zagraniczni powrócili na ten rynek. W 2010 r. dynamika wzrostu zadłużenia krajowego wobec inwestorów zagranicznych została utrzymana. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wobec inwestorów zagranicznych w 2009 r. wzrosło o 25.938,2 mln zł, tj. o 46,4%. W 2010 r. wzrosło o kolejne 46.443,2 mln zł, tj. o 56,8% do wysokości 128.256,5 mln zł. Udział tego zadłużenia w długu krajowym zwiększył się z 13,3% na koniec 2008 r. do 17,7% na koniec 2009 r. oraz 25,3% na koniec 2010 r. Czyni to bardziej podatnym na nagłe odpływy kapitałowe.

W 2010 r. skarbowe papiery wartościowe cieszyły się mniejszym zainteresowaniem inwestorów detalicznych. W obligacjach oszczędnościowych nastąpił spadek zadłużenia o 18,2% (o 1.699 mln zł), który wynikał głównie z wykupu w obligacji dwuletnich. Zadłużenie z tytułu tych obligacji spadło o 2.287 mln zł, tj. o 40,1% przy jednoczesnym zwiększeniu o 486,7 mln zł długu z tytułu obligacji oszczędnościowych dziesięcioletnich.

Pozostałe zadłużenie krajowe na koniec 2010 r. wyniosło 27,1 mln zł, co oznaczało spadek o 222,8 mln zł, tj. o 89,2% w stosunku do 2009 r. W tej kwocie 85,2% stanowiły zobowiązania wymagalne od innych jednostek sektora finansów publicznych (23,1 mln zł). Zobowiązania wymagalne za 2010 r. w stosunku do końca 2009 r. zmniejszyły się o 223,5 mln zł, tj. o 90,6%.

11.2.2. Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2010 r. wyniosło 49.198,8 mln euro[260] i było wyższe niż na koniec 2009 r. o 8.116,1 mln euro[261], tj. o 19,8%. W ujęciu złotowym zadłużenie to wyniosło 194.839 mln zł i wzrosło w stosunku do analogicznego okresu 2009 r. o 26.066,1 mln zł, tj. o 15,4%. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych na koniec 2009 r. i 2010 r. przedstawia poniższa tabela 55.

[260] Według kursu PLN/EUR w 2010 r. – 3,9603 zł.
[261] Według kursu PLN/EUR w 2009 r. – 4,1082 zł.

Tabela 55. Stan zadłużenia zagranicznego w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	31.12.2009	Struktura zadłużenia	31.12.2010	Struktura zadłużenia	Zmiana	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Dług zagraniczny	**168.772,9**	**100,0**	**194.839,0**	**100,0**	**26.066,1**	**15,4**
1. Dług z tytułu SPW	**134.064,7**	**79,4**	**155.468,1**	**79,8**	**21.403,5**	**16,0**
obligacje typu Brady	846,6	0,5	880,4	0,5	33,8	4,0
obligacje zagraniczne	133.218,1	78,9	154.587,8	79,3	21.369,7	16,0
2. Kredyty	**34.708,2**	**20,6**	**39.370,9**	**20,2**	**4.662,6**	**13,4**
2.1. Klub Paryski	326,2	0,2	306,7	0,2	-19,4	-6,0
2.2. Międzynarodowe Instytucje Finansowe	34.185,6	20,3	38.874,5	20,0	4.688,9	13,7
Bank Światowy	12.386,3	7,3	15.682,5	8,0	3.296,2	26,6
Europejski Bank Inwestycyjny	20.846,0	12,4	22.361,5	11,5	1.515,5	7,3
Bank Rozwoju Rady Europy	953,3	0,6	830,6	0,4	-122,8	-12,9
2.3. Pozostałe	196,4	0,1	189,6	0,1	-6,8	-3,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zmiana stanu zadłużenia zagranicznego w 2010 r. była spowodowana przez:

- emisję nowych obligacji na łączną kwotę 6.848,4 mln euro (emisja w euro, dolarach amerykańskich, frankach szwajcarskich);
- wykup obligacji o wartości 1.877,8 mln euro;
- zaciągnięcie nowych kredytów w wysokości 1.785,6 mln euro;
- spłaty kredytów w wysokości 326,4 mln euro;
- różnice kursowe o 1.686,4 mln euro.

Największy udział w zadłużeniu zagranicznym na koniec 2010 r. miały skarbowe papiery wartościowe wyemitowane na międzynarodowym rynku finansowym. Zadłużenie z tego tytułu wyniosło 154.587,8 mln zł i było wyższe od stanu na koniec 2009 r. o 21.369,7 mln zł tj. o 16%. Wzrost zadłużenia był przede wszystkim efektem wyemitowania w 2010 r. obligacji o wartości nominalnej 5,25 mld euro, 1,5 mld dolarów amerykańskich oraz 0,6 mld franków szwajcarskich. W 2010 r. wykupiono obligacje zagraniczne wyemitowane w latach poprzednich o wartości 1.877,8 mln euro.

Zobowiązania z tytułu kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (MIF), tj. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy stanowiły 20% zadłużenia zagranicznego ogółem. Zadłużenie wobec MIF na koniec 2010 r. wyniosło 38.874,5 mln zł i było wyższe niż w roku poprzednim o 4.688,9 mln zł, tj. o 13,7%. Wyrażony w euro dług wobec MIF wyniósł 9.816,1 mln, a w dolarach amerykańskich 13.115,1 mln, tj. wzrósł w stosunku do 2009 r. o 18% (w euro) oraz o 9,4% (w dolarach amerykańskich). Wzrost zadłużenia spowodowany był zaciągnięciem nowych kredytów, zwłaszcza w Banku Światowym.

Coraz mniej znaczącą pozycję w zadłużeniu zagranicznym stanowiły w 2010 r. zobowiązania wobec 17 krajów należących do Klubu Paryskiego. Na koniec 2009 r. stanowiły one 0,05% ogółu zadłużenia, a na koniec 2010 r. spadły do 0,04%. W wartościach bezwzględnych zobowiązania wobec Klubu

Paryskiego zmniejszyły się o 19,4 mln zł do kwoty 306,7 mln zł. Było to wynikiem dokonanych w 2010 r. terminowych spłat zadłużenia z tego tytułu w kwocie 71,3 mln zł oraz aprecjacji jena japońskiego, w którym nominowane jest zadłużenie wobec członków Klubu Paryskiego.

Spadek pozostałego zadłużenia zagranicznego o 6,8 mln zł do kwoty 189,6 mln zł, tj. o 3,5% wynikał z terminowych spłat kredytu udzielonego przez japońskie instytucje finansowe (OECF-JBIC) przy jednoczesnym wzroście wartości jena japońskiego w stosunku do złotówki.

11.3. Strategia zarządzania długiem publicznym

W 2010 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010–2012, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2009 r. oraz Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014, zaakceptowanej we wrześniu 2010 r. W obu dokumentach zdefiniowany został ten sam cel zarządzania długiem, analogicznie jak w latach poprzednich, tj. minimalizacja kosztów obsługi w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach odnośnie poziomu ryzyk. Obie strategie prezentowały także elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania przy realizacji ww. celu, tak pod względem rynku, waluty, jak i zapadalności.

Minimalizacja kosztów obsługi długu polegała przede wszystkim na dostosowaniu struktury emisji SPW do warunków panujących w 2010 r. na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym. Decydujące znaczenie dla struktury finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa miała sytuacja rynkowa, wielkość potrzeb pożyczkowych oraz ich rozkład w czasie. W 2010 r. podstawowym rynkiem pozyskiwania środków był rynek krajowy. W kraju uplasowano instrumenty o wartości nominalnej 165,4 mld zł, a łączna wartość nominalna instrumentów wyemitowanych na rynkach zagranicznych wyniosła równowartość 27,6 mld zł, dodatkowo uzyskano finansowanie z międzynarodowych instytucji finansowych w wysokości 7,2 mld zł.

Dla długu krajowego wartość podstawowego miernika ryzyka refinansowania, tj. wyrażonej w latach średniej zapadalności długu rynkowego, wzrosła z 4,08 roku na koniec 2009 r. do 4,30 roku na koniec 2010 r. Wzrost średniej zapadalności wynikał ze zwiększonej sprzedaży obligacji średnio- i długoterminowych (o zapadalności 5 lat i dłuższej), ograniczenia emisji bonów skarbowych oraz skali przetargów zamiany (97% obligacji wydawanych na przetargach zamiany stanowiły obligacje średnio- i długoterminowe). W rezultacie udział krajowych SPW o terminie zapadalności do 1 roku zmniejszył się o 4,6 punktu procentowego do 19,3% na koniec grudnia 2010 r. Średnia zapadalność długu zagranicznego spadła z 8,27 roku na koniec 2009 r. do 8,13 roku na koniec 2010 r.Łączna średnia zapadalność długu wzrosła z 5,22 na koniec 2009 r. do 5,38 roku na koniec 2010 r.

Udział długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa (miernik ryzyka kursowego) ogółem według kryterium miejsca emisji zwiększył się z 26,7% na koniec 2009 r. do 27,8% na koniec 2010 r. Wzrost ten był wypadkową stosunkowo wysokiego salda finansowania zagranicznego (20,0 mld zł wobec 41,4 mld zł finansowania krajowego netto w SPW), umocnienia się złotego w stosunku do euro

na koniec 2010 r. wobec grudnia 2009 r. o 3,6% oraz osłabienia w stosunku do USD i CHF odpowiednio o 4,0% i 14,4% oraz struktury walutowej długu zagranicznego (euro 71,5%[262], USD 13,8%, CHF 7,9% i JPY 6,9%).

Miernik ryzyka stopy procentowej (duration) dla długu Skarbu Państwa ogółem wzrósł w 2010 r. z 3,59 do 3,74. Było to efektem wzrostu zarówno duration długu krajowego, jak i zagranicznego. Dla krajowego długu rynkowego wskaźnik ten wzrósł z 2,88 do 2,97, utrzymując się w przedziale przyjętym w Strategii 2010–12, tj. 2,5 – 4 lata. Było to wypadkową wzrostu średniej zapadalności długu, ograniczenia skali emisji bonów skarbowych, powrotu do emisji instrumentów o oprocentowaniu zmiennym (ich udział w krajowych SPW wzrósł z 13,5% do 16,5%), spadku rentowności SPW w stosunku do końca 2009 r. wpływającego na wzrost duration. Duration długu zagranicznego wzrosło z 5,39 do 5,54 roku. Największy wzrost miał miejsce na przełomie 2009 i 2010 r. i wynikał z emisji w styczniu 2010 r. 15-letnich obligacji o wartości 3,0 mld euro.

Utrzymywanie bezpiecznego poziomu płynności budżetu państwa i zarządzanie płynnymi aktywami było realizowane przy zastosowaniu szeregu instrumentów zarządzania płynnością, a przede wszystkim przetargów zamiany obligacji (służących ograniczaniu ryzyka refinansowania przy wykupie dużych emisji), oprocentowanych lokat złotowych w NBP, lokat złotowych dokonywanych w BGK, oprocentowanych lokat walutowych w NBP i BGK, swapów walutowych w celu wykorzystania aktywów w walutach obcych do zarządzania płynnością złotową[263], transakcji depozytowych w euro z agencjami zarządzania długiem, okresowej sprzedaży bonów skarbowych o niestandardowych terminach w okresach wysokich potrzeb pożyczkowych w związku z wykupami emisji obligacji o dużej wartości nominalnej[264], odkupu bonów skarbowych na przetargach, służącego ograniczeniu ryzyka refinansowania[265].

W 2010 r. średni poziom płynnych aktywów złotowych budżetu państwa wynosił 8,7 mld zł, a średni stan środków na rachunkach walutowych wynosił równowartość 7,1 mld zł[266].

Ryzyko kredytowe w 2010 r. generowały dwa rodzaje transakcji: niezabezpieczone transakcje na instrumentach pochodnych (minimalizowane poprzez wybór partnerów o wysokiej wiarygodności kredytowej oraz limity nałożone na łączną wartość transakcji zawieranych z poszczególnymi partnerami) oraz niezabezpieczone depozyty złotowe w BGK (ryzyko ograniczane poprzez system limitów określanych przez BGK dla poszczególnych banków i strukturę terminową depozytów).

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa w 2010 r. wyniosły 34,1 mld zł, tj. 2,4% PKB, wobec 32,2 mld zł i 2,4% w 2009 r. Na poziom kosztów obsługi w 2010 r. miały wpływ transakcje swapowe zawarte w 2009 r. (zmniejszenie kosztów o 0,3 mld zł w 2009 r. i zwiększenie w 2010 r.) oraz w 2010 r. (zwiększenie kosztów o 0,7 mld zł w 2010 r. i zmniejszenie w 2011 r.). Celem transakcji zawartych w 2010 r. było kształtowanie kosztów w danym roku na poziomie zgodnym z limitami określonymi w ustawie budżetowej przy jednoczesnym obniżeniu kosztów w roku następnym. Ponadto, przy emisji nowych serii SPW brany był pod uwagę równomierny rozkład płatności z tytułu ich obsługi.

[262] Udział euro w długu zagranicznym w 2010 r. pozostawał na poziomie zbliżonym do celu 70%, określonego w Strategii zarządzania długiem publicznym.
[263] Transakcje przeprowadzone w miesiącach marzec i listopad – grudzień 2010 r. o łącznym nominale 4,2 mld euro i 0,2 mld USD.
[264] Bony 39-tygodniowe o wartości 1,15 mld zł wyemitowane w marcu 2010 r.
[265] W lipcu, sierpniu i grudniu 2010 r. odkupiono łącznie bony o wartości 6,2 mld zł.
[266] Stan środków walutowych obniżył się po koniec roku w efekcie przeprowadzenia transakcji FX swap.

11.4. Należności Skarbu Państwa

Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 54.422,1 mln zł i były o 8.891,3 mln zł, tj. 19,5%, wyższe niż na koniec 2009 r.

Ministerstwo Finansów, przedstawiając dane dotyczące należności z 2010 r. podało wartość należności na koniec 2009 r. w kwocie 45.550,8 mln zł, tj. niższej o 11.505,4 mln zł, niższą niż podało rok wcześniej. Podawana w ubiegłym roku wartość należności Skarbu Państwa na koniec 2009 r. wyniosła 57.056,2 mln zł. Zmniejszenie kwoty nastąpiło w związku z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r., zmieniającej sposób ewidencjonowania wykorzystania środków europejskich. Minister Finansów bez dokonanej spłaty uznał za rozliczone pożyczki udzielone Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego. Zdaniem NIK, zaburzyło to przejrzystość finansów publicznych. Szerzej kwestia ta została przedstawiona w pkt 10.2.1. analizy. Według danych za 2009 r. należności te wyniosły 11.614,1 mln zł, według danych z 2010 r., należności te na koniec 2009 r. wyniosły 108,8 mln zł.

Stan należności Skarbu Państwa z poszczególnych tytułów oraz ich zmianę w 2010 r. przedstawiono w tabeli 56.

Tabela 56. Należności Skarbu Państwa

Wyszczególnienie	Stan na		Zmiana	
	31.XII.2009	31.XII.2010	XII'2010 – XII'2009	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Należności Skarbu Państwa	**45.550,8**	**54.437,6**	**8.886,8**	**19,5**
1. Należności podatkowe i niepodatkowe	26.271,5	29.550,6	3.279,1	12,5
1) Należności podatkowe, w tym:	20.625,8	22.554,4	1.928,6	9,4
1.1) Podatki pośrednie	15.745,2	17.346,0	1.600,8	10,2
1.2) Podatek dochodowy od osób prawnych	1.125,2	1.112,2	-12,9	-1,1
1.3) Podatek dochodowy od osób fizycznych	3.721,7	4.072,3	350,7	9,4
1.4) Podatki zniesione	33,8	23,9	-9,9	-29,3
2) Należności niepodatkowe, w tym:	5.645,7	6.996,2	1.350,5	23,9
2.1) Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP	17,2	45,1	27,9	162,5
2.2) Cło	1.058,3	1.012,8	-45,5	-4,3
2.3) Pozostałe dochody[1)]	4.570,2	5.938,8	1.368,1	29,9
2. Należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	6.480,6	5.795,0	-685,6	-10,6
3. Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa:	6.447,3	12.376,5	5.929,2	92,0
1) Pożyczka dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	5.500,0	10.877,5	5.377,5	97,8
2) Pożyczki na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	108,8	760,4	651,6	598,9
3) Pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych	456,9	275,1	-181,9	-39,8

Wyszczególnienie	Stan na		Zmiana	
	31.XII.2009	31.XII.2010	XII'2010 – XII'2009	
	mln zł			%
4) Pożyczki udzielane sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	288,4	305,3	16,9	5,9
5) Pożyczka dla KUKE	58,2	125,9	67,7	116,4
6) Pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego	34,9	32,3	-2,6	-7,5
4. Należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych	4.066,1	4.655,9	589,8	14,5
5. Należności z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, w tym:	1.023,7	791,4	-232,3	-22,7
1) z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych	864,7	618,5	-246,2	-28,5
2) z tytułu gwarancji zagranicznych	159,0	172,9	13,9	8,8
6. Należności z tytułu obligacji stanowiących zabezpieczenie obligacji Brady'ego (tzw. collateral)	453,0	531,2	78,2	17,3
7. Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	449,2	385,5	-63,7	-14,2
8. Inne należności	359,4	351,5	-8,0	-2,2

1) Obejmują należności z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych JST oraz zaległości z tytułu opłat, grzywien, kar i różnych innych dochodów.
Źródło: wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Należności podatkowe i niepodatkowe wyniosły na koniec 2010 r. 29.550,6 mln zł i stanowiły 54,3% kwoty należności Skarbu Państwa. Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa stanowiły 22,7%, należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych – 10,6%, a należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych – 8,6%.

Na wzrost o 8.891,3 mln zł należności Skarbu Państwa w 2010 r. wpłynęły głównie udzielenie pożyczki FUS w wysokości 5.377,5 mln zł (należności z tytułu pożyczek udzielonych FUS na koniec roku wyniosły 10.877,5 mln zł, wzrosły o 97,8%) oraz wzrost o 3.283,6 mln zł (o 12,5%) należności podatkowych i niepodatkowych pozostałych do zapłaty.

Największy spadek należności w 2010 r. dotyczył należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych. Na koniec 2010 r. stan tych należności wyniósł 5.795 mln zł. Spadek należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych w wysokości 685,6 mln zł był głównie wynikiem umorzenia części zadłużenia (599,1 mln zł) oraz spłat dokonanych przez kredytobiorców (151,1 mln zł).

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych wyniosły na koniec 2010 r. 4.655,9 mln zł i były wyższe od należności z tego tytułu na koniec 2009 r. o 589,8 mln zł.

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2010 r. wynosiły 791,4 mln zł i w porównaniu ze stanem na koniec 2009 r. zmniejszyły się o 232,2 mln zł. Spadek poziomu należności z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń był efektem:

– zmniejszenia należności w wyniku prowadzonych działań windykacyjnych wobec dłużników Skarbu Państwa oraz zdjęcia z ewidencji wierzytelności w związku z likwidacją podmiotów-dłużników,

– zwiększenia należności na skutek dokonanych płatności ze środków budżetowych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń oraz zaewidencjonowania odsetek od wierzytelności Skarbu Państwa.

Największymi dłużnikami Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2010 r. były:

– Huta Baildon SA w upadłości - 254.450,4 tys. zł (zmniejszenie zadłużenia w stosunku do 2009 r. o 515,8 tys. zł),
– PKP SA –116.337,8 tys. zł (wzrost zadłużenia w stosunku do 2009 r. o 7.325,2 tys. zł),
– „Stomil" Grudziądz w upadłości – 89.904,8 tys. zł (dług w stosunku do 2009 r. pozostał na niezmienionym poziomie),
– Laboratorium Frakcjonowania Osocza Sp. z o.o. w upadłości – 54.711,1 tys. zł (zmniejszenie zadłużenia w stosunku do 2009 r. o 6.170,9 tys. zł),
– Huta Ostrowiec SA w upadłości[267] – 54.092,1 tys. zł (zmniejszenie zadłużenia w stosunku do 2009 r. o 12.098,6 tys. zł).

11.5. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji

W ustawie budżetowej na rok 2010 limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa ustalony został na kwotę 55.000 mln zł. Jego wysokość była zdeterminowana skalą finansowania Krajowego Funduszu Drogowego oraz projektów koncesyjnych budowy dróg i autostrad. Wykorzystanie tego limitu wyniosło 28.598,3 mln zł. Ministerstwo Finansów rozpatrzyło 17 wniosków o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa. Udzielonych zostało 11 gwarancji na kwotę 28.926,3 mln zł, z czego kwota 580 mln zł nie obciążyła limitu, bowiem zgodnie z treścią art. 31 ust. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne – dotyczyła zobowiązań zaciągniętych na spłatę wcześniejszych zobowiązań Skarbu Państwa i nie obciążała limitu roku 2010. Na pozostałą kwotę poręczeń w wysokości 252,0 mln zł złożyły się dwa poręczenia wypłaty odszkodowań za eksponaty wystawowe, udzielone na wniosek Ministra Kultury.

Specyfika procesu udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa przejawia się w wielu przypadkach znacznym rozłożeniem w czasie, który niezbędny jest m.in. do przeprowadzenia negocjacji umów z kredytodawcami, czy też uzupełnienia braków formalno-prawnych przez wnioskodawców. W związku z powyższym, przewidziane do rozpatrzenia i ewentualnego udzielenia w danym roku poręczenia lub gwarancje, z przyczyn niezależnych od Ministerstwa Finansów, są rozpatrywane, czy też udzielane w kolejnych latach, bądź też są pozostawione bez rozpatrzenia.

Gdyby do wykazanego w 2010 r. stanu wykorzystania limitu poręczeń i gwarancji doliczyć wnioski, które były rozpatrywane lecz nie zostały sfinalizowane w 2010 roku, tj.:

– wniosek Banku Gospodarstwa Krajowego obejmującego zasilenie KFD (A1 Stryków-Tuszyn) – na kwotę około 1.247,5 mln zł,

[267] Stalexport Autostrady SA na mocy zawartej umowy o spłatę długu, reguluje zobowiązania Huty Ostrowiec w upadłości wobec Skarbu Państwa.

- Banku Ochrony Środowiska SA na objęcie gwarancjami linii kredytowych ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy – w wysokości około 594,0 mln zł,
- PKP Polskich Linii Kolejowych SA na objęcie gwarancjami finansowania modernizacji infrastruktury (linia Warszawa-Gdynia, II transza kredytu 400 mln euro) – w kwocie około 475,2 mln zł,
- Agencji Rozwoju Przemysłu SA na realizację programu rządowego – w kwocie około 2.297,9 mln zł,
- oraz po uwzględnieniu limitu na gwarancje wykonania zobowiązań wynikających z obligacji KFD w wysokości 13.000,0 mln zł, który finalnie został wykorzystany na kwotę 8.599,9 mln zł, wykorzystanie limitu wyniosłoby około 37.613,1 mln zł, tj. o 68,4%.

Wykazane w 2010 r. wykorzystanie ustawowego limitu poręczeń i gwarancji w wysokości 28.598,3 mln zł, stanowiące 52,0% planowanego limitu, jest najwyższym procentowym wykorzystaniem tego limitu od 2001 r. i jednocześnie najwyższym, od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. *o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, kwotowym wykorzystaniem limitu poręczeń i gwarancji.

Jednocześnie należy podkreślić, iż na wielkość szacowanego na 2010 r. limitu poręczeń i gwarancji istotne znaczenie miało również uwzględnienie w planowanym limicie instrumentów umożliwiających wspieranie banków zagrożonych negatywnymi skutkami kryzysu finansowego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym[268] oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych[269]. Dotychczas żadna gwarancja w tego typu nie została udzielona, gdyż żaden z podmiotów należących do sektora bankowego nie zwrócił się do Ministra Finansów o udzielenie takiego wsparcia.

Łączny stan potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniósł 73.200,7 mln zł, w tym:

a) z tytułu gwarancji zagranicznych – 48.071,7 mln zł

Potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa z ww. tytułu dotyczą gwarancji udzielonych bankom zagranicznym i międzynarodowym instytucjom finansowym. W 2010 r. nastąpił wzrost zobowiązań o kwotę 17.491,3 mln zł w wyniku:

- zwiększenia zobowiązań z tytułu udzielenia nowych gwarancji,
- zmniejszenia zobowiązań w wyniku spłat rat kapitałowych i odsetek przez samych kredytobiorców i przez budżet państwa,
- zmniejszenia zobowiązań z tytułu zmiany kursów walut.

b) z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych – 25.121,0 mln zł

Potencjalne zobowiązania z ww. tytułu obejmują poręczenia i gwarancje spłaty kredytów bankowych oraz emisji obligacji. Wzrost zobowiązań z tego tytułu w 2010 r. wyniósł 6.822,8 mln zł i był wynikiem:

[268] Dz.U. Nr 39, poz. 308.
[269] Dz.U. Nr 40. poz. 226.

– zwiększenia zobowiązań z tytułu udzielenia nowych poręczeń i gwarancji,
– zmniejszenia zobowiązań w wyniku spłat rat kapitałowych i odsetek przez kredytobiorców.

Na dzień 31 grudnia 2010 r. podmiotami o najwyższej kwocie zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji były:

1.	Bank Gospodarstwa Krajowego	42.755,0 mln zł,
2.	Gdańsk Transport Company SA	8.126,5 mln zł,
3.	Autostrada Wielkopolska SA II	7.343,6 mln zł,
4.	Polskie Koleje Państwowe SA	4.890,0 mln zł,
5.	Autostrada Wielkopolska SA	3.154,0 mln zł,
6.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	2.157,7 mln zł,
7.	PKO BP SA	1.889,0 mln zł,
8.	PGE Elektrownia Opole SA	891,1 mln zł,
9.	PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Oddział Elektrownia Turów	335,7 mln zł,
10.	Bank Ochrony Środowiska SA	241,4 mln zł,
11.	PKP Intercity SA	217,1 mln zł,
12.	Bank DnB NORD Polska SA	205,0 mln zł.

12. Sektor finansów publicznych

Sektor finansów publicznych w roku 2010

Analiza dochodów i wydatków budżetu państwa nie daje pełnego obrazu finansów państwa. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż budżet państwa obejmuje tylko część – i to stosunkowo niewielką – wszystkich dochodów i wydatków publicznych. O ile udział dochodów budżetu państwa (bez dochodów pochodzących od jednostek sektora finansów publicznych) w dochodach publicznych szacować można na ok. 52%, to udział budżetu państwa w ostatecznych (czyli kierowanych do podmiotów spoza sektora finansów publicznych) wydatkach sektora finansów publicznych nie przekracza 30%. Rozbieżność wskaźników udziału budżetu państwa w dochodach i wydatkach publicznych oznacza, że przeważająca większość dochodów budżetu państwa pochodzi od podmiotów spoza sektora finansów publicznych, a w wydatkach budżetu państwa dominują transfery na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych, tj. jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych z obszaru ubezpieczeń społecznych, uczelni publicznych, państwowych instytucji kultury. Bez analizy zjawisk zachodzących w całym sektorze finansów publicznych nie można więc nie tylko ocenić kompleksowo stanu finansów państwa, ale i efektywności wydatków budżetu państwa.

Znaczna część planów finansowych instytucji sektora finansów publicznych i wszystkich państwowych funduszy celowych oraz najważniejszych agencji rządowych ustalona została w ustawie budżetowej, a sprawozdania z ich wykonania stanowią część rządowego sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Poza zasięgiem ustawy budżetowej pozostają jednak tak istotne segmenty sektora finansów publicznych jak cały segment jednostek samorządu terytorialnego, Narodowy Fundusz Zdrowia, czy uczelnie publiczne.

Należy też zwrócić uwagę, że podjęte przez Polskę zobowiązania międzynarodowe dotyczące stabilności finansów państwa oraz równowagi finansów publicznych odnoszą się do wyników finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government), zakresowo znacznie bliższego sektorowi finansów publicznych niż budżetu państwa.

Według danych przekazanych w toku kontroli przez Ministerstwo Finansów dochody sektora finansów publicznych w 2010 roku wyniosły 551.098,5 mln zł, co odpowiada 38,9% produktu krajowego brutto w 2010 roku[270], a wydatki budżetu państwa 635.774,3 mln zł, tj. 44,9% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych wyniósł zatem 84.675,8 mln zł, co stanowi około 6,0% PKB.

[270] Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny w dniu 13 maja 2011 r., produkt krajowy brutto (mierzony w cenach bieżących) wyniósł w 2010 roku 1.415.385,4 mln zł i w ujęciu realnym był o 3,8% większy niż w roku 2009 – por. obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2010 r.

Tabela 57. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
	mln zł				
Dochody	**419.875,3**	**486.174,3**	**513.994,0**	**539.735,3**	**551.098,5**
Dochody bieżące (krajowe)	413.388,3	464.019,6	485.931,8	497.170,2	503.032,3
Dochody majątkowe (krajowe)	6.469,0	7.211,0	7.030,0	6.519,0	7.109,0
Środki z UE		14.943,7	21.032,2	36.046,1	40.957,2
Wydatki	**442.449,3**	**485.181,0**	**534.004,6**	**590.842,7**	**635.774,3**
Wydatki bieżące	401.898,6	434.586,5	475.332,2	521.262,4	553.845,5
Wydatki majątkowe	40.550,7	50.594,5	58.672,4	69.580,3	81.928,8
Deficyt	**-22.574,0**	**993,3**	**-20.010,6**	**-51.107,4**	**-84.675,8**
	Rok poprzedni = 100				
Dochody		**115,8**	**105,7**	**105,0**	**102,1**
Dochody bieżące (krajowe)		112,2	104,7	102,3	101,2
Dochody majątkowe (krajowe)		111,5	97,5	92,7	109,1
Środki z UE			140,7	171,4	113,6
Wydatki		**109,7**	**110,1**	**110,6**	**107,6**
Wydatki bieżące		108,1	109,4	109,7	106,3
Wydatki majątkowe		124,8	116,0	118,6	117,7
Deficyt			**x**	**255,4**	**165,7**
	PKB = 100				
Dochody	**39,6**	**41,3**	**40,3**	**40,2**	**38,9**
Dochody bieżące (krajowe)	39,0	39,4	38,1	37,0	35,5
Dochody majątkowe (krajowe)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Środki z UE	0,0	1,3	1,6	2,7	2,9
Wydatki	**41,7**	**41,2**	**41,9**	**44,0**	**44,9**
Wydatki bieżące	37,9	36,9	37,3	38,8	39,1
Wydatki majątkowe	3,8	4,3	4,6	5,2	5,8
Deficyt	**-2,1**	**0,1**	**-1,6**	**-3,8**	**-6,0**

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Jak widać z zamieszczonych powyżej danych, rok 2010 był – mimo względnie dobrych i lepszych niż w roku 2009 wyników gospodarczych – trzecim kolejnym rokiem pogorszenia stanu równowagi finansów publicznych. Na przestrzeni ostatnich trzech lat relacja deficytu sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto pogarszała się średnio o dwa punkty procentowe rocznie. Negatywnym skutkiem takiego stanu rzeczy jest szybkie narastanie państwowego długu publicznego i kosztów jego obsługi, rzutujących na możliwości bieżącego finansowania zdań publicznych. Państwowy dług publiczny przekroczył już wyraźnie granicę 50%, a koszty obsługi długu, ponoszone przez Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, pochłonęły w 2010 roku około 2,6% produktu krajowego brutto – więcej niż wyniosły łączne wydatki budżetu państwa na naczelne organy władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, szkolnictwo wyższe, naukę, i bezpieczeństwo publiczne.

W tabeli 57 wyraźnie widoczne są skutki, jakie dla sektora finansów publicznych spowodowało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, tj. zasilenie dochodów publicznych znacznymi kwotami środków z budżetu UE. W 2010 r. ponad 7% dochodów publicznych stanowiły środki unijne i związany z tym rosnący udział wydatków majątkowych w łącznej kwocie wydatków publicznych – od 9,2% w roku 2006 do 12,9% w roku 2010.

Obserwowany od 2008 roku wzrost relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB spowodowany był zarówno obniżaniem się relacji dochodów publicznych do PKB, jak i wzrostem relacji wydatków publicznych do PKB. Oznacza to, że w ostatnich trzech latach dochody publiczne rosły wolniej niż produkt krajowy brutto, natomiast wydatki szybciej niż PKB. Podkreślić przy tym należy, że szybki wzrost wydatków miał miejsce w okresie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, gdy wobec niepewności co do dalszego rozwoju sytuacji w skali globalnej wskazana była duża ostrożność w gospodarowaniu środkami publicznymi.

W perspektywie lat 2007–2010 większy wpływ na pogorszenie się relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB miał szybki wzrost wydatków, gdyż ich relacja do PKB zwiększyła się o 3,7 punktu procentowego (z 41,2% do 44,9%), podczas gdy relacja dochodów publicznych do PKB zmniejszyła się tylko o 2,4 punktu procentowego – z 41,3% do 38,9%. Nie udało się jednak nadal zahamować wzrostu wydatków publicznych i w efekcie w roku 2010 relacja wydatków publicznych do PKB osiągnęła poziom bliski 45,0%, a realna wartość wydatków publicznych była o 4,9% wyższa niż w roku 2009. Istotne jest przy tym, że w Polsce budżet państwa nie został obciążony – jak to miało miejsce w wielu krajach rozwiniętych – olbrzymimi kosztami antykryzysowej interwencji państwa. Wzrostu wydatków publicznych nie można więc wiązać bezpośrednio ze zjawiskami kryzysowymi w gospodarce światowej.

Dokładniejsza analiza dochodów i wydatków sektora finansów publicznych pokazuje, że zasadniczymi przyczynami narastającej nierównowagi tego sektora są:

– po stronie dochodowej – zmniejszenie obciążeń fiskalnych z tytułu PIT i składki na ubezpieczenie społeczne oraz spadek wpływów z sektora instytucji finansowych
– po stronie wydatków – brak przedsięwzięć zmierzających do obniżenia wydatków publicznych, konieczność zwiększenia dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz szybki wzrost wydatków – szczególnie majątkowych – jednostek samorządu terytorialnego.

Obniżanie się relacji dochodów publicznych do PKB nie poddaje się jednoznacznej ocenie, gdyż pogłębiając problemy z równoważeniem finansów publicznych przyczyniło się niewątpliwie do utrzymania dodatniego tempa wzrostu gospodarczego w kryzysowych latach 2008–2009. Fakt ciągłego wzrostu relacji wydatków publicznych do PKB oraz wzrostu realnej wartości wydatków publicznych należy natomiast uznać za przejaw braku dostatecznej dyscypliny makroekonomicznej przy planowaniu i wykonaniu budżetu państwa. Szybkiemu wzrostowi wydatków, generowanemu przez absorpcję środków unijnych, nie towarzyszyło bowiem ograniczenie tempa wzrostu pozostałych wydatków.

Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych

Dla polskiego sektora finansów publicznych charakterystyczna jest ogromna skala redystrybucji środków pomiędzy instytucjami i podsektorami. Konieczność przemieszczania znacznej części środków publicznych wewnątrz sektora finansów publicznych wynika z silnej centralizacji dochodów i niedostosowania podziału dochodów publicznych do rozkładu zadań publicznych i ich kosztów. W efekcie podsektor rządowy gromadzi znacznie więcej dochodów niż to jest niezbędne dla pokrycia kosztów zadań publicznych wykonywanych przez instytucje tego podsektora, natomiast własne dochody podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych są zdecydowanie za małe. Skalę redystrybucji dochodów publicznych w 2010 roku obrazują dane z tabeli 59. W tabeli tej *dochody przed konsolidacją* oznaczają wszystkie dochody danego podsektora, *dochody po konsolidacji* – dochody podsektora pochodzące od podmiotów spoza sektora finansów publicznych, *wydatki przed konsolidacją* – wszystkie wydatki danego podsektora, a *wydatki po konsolidacji* – wydatki podsektora pomniejszone o wydatki na rzecz instytucji z innych podsektorów sektora finansów publicznych.

Tabela 58. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2010 r., według podsektorów

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				
	Ogółem	Sektor rządowy		Sektor samorządowy	Sektor ubezpieczeń społecznych[1]
		Ogółem	w tym: budżet państwa		
	mld zł				
Dochody					
Przed konsolidacja	800,9	340,7	250,3	209,7	250,5
Po konsolidacji	551,1	307,9	246,4	84,2	159,0
Wydatki					
Przed konsolidacją	885,6	397,8	294,9	226,1	261,7
Po konsolidacji	635,8	226,8	144,1	194,5	214,5
Wynik					
Przed konsolidacją	-84,7	-57,1	-44,6	-16,4	-11,2
Po konsolidacji	-84,7	81,1	102,3	-110,3	-55,5
	PKB = 100				
Dochody					
Przed konsolidacją	56,6	24,1	17,7	14,8	17,7
Po konsolidacji	38,9	21,8	17,4	5,9	11,2
Wydatki					
Przed konsolidacją	62,6	28,1	20,8	16,0	18,5
Po konsolidacji	44,9	16,0	10,2	13,7	15,2
Wynik					
Przed konsolidacją	-6,0	-4,0	-3,2	-1,2	-0,8
Po konsolidacji	-6,0	5,7	7,2	-7,8	-3,9

1) Razem z Narodowym Funduszem Zdrowia.
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Z danych w tabeli 58 odczytać można następujące fakty:

– po pierwsze – tylko podsektor rządowy dysponuje własnymi dochodami wystarczającymi dla sfinansowania zadań publicznych wykonywanych przez jednostki tego podsektora,
– po drugie – więcej niż połowa wydatków budżetu państwa kierowana jest do jednostek sektora finansów publicznych,
– po trzecie – dochody własne finansują tylko niecałe 37% wydatków podsektora samorządowego i ok. 60% wydatków podsektora ubezpieczeń społecznych.

Dane te pokazują jak wielką rolę odgrywa budżet państwa w sektorze finansów publicznych, pokazują też, że pełna ocena efektywności wydatków budżetu państwa wymaga nie tylko zbadania wydatków ponoszonych przez instytucje państwowe finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, lecz również oceny efektywności wykorzystania dotacji i subwencji z budżetu państwa kierowanych do jednostek samorządowych i instytucji ubezpieczeń społecznych.

Dochody sektora finansów publicznych

Dochody sektora finansów publicznych wyniosły w 2010 r. ok. 551,1 mld zł, co odpowiadało 38,9% wartości produktu krajowego brutto. Realna wartość dochodów publicznych była w 2010 r. o 0,5% mniejsza niż w roku 2009 i tylko o 2,4% większa niż w roku 2007, choć w tym czasie produkt krajowy brutto wzrósł – w ujęciu realnym – o 10,9%.

O tak niskiej dynamice dochodów publicznych zadecydowały trzy podstawowe czynniki:

– obniżenie opodatkowania dochodów osobistych przez zniesienie tzw. drugiego progu podatkowego, co spowodowało obniżenie górnej stawki PIT (przed odliczeniami) z 40% do 30%,
– zmniejszający się udział Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w dochodach ze składek na ubezpieczenie społeczne,
– dokonane w dwóch ratach (w latach 2008 i 2009) obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe,

powodujące istotny spadek dochodów własnych FUS i wymuszające tym samym zwiększenie dotacji budżetowych dla tego funduszu.

Tabela 59. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
	mln zł				
Dochody	**419.875,3**	**486.174,3**	**513.994,0**	**539.735,3**	**551.098,5**
Dochody bieżące	413.388,3	464.019,6	485.931,8	497.170,2	503.032,3
Podatki	218.122,3	258.393,3	274.852,8	257.985,6	275.962,3
w tym: podatki pośrednie	127.263,5	146.342,0	153.368,5	154.801,8	165.037,6
PIT	48.690,3	60.959,5	67.193,5	62.740,7	62.486,6
CIT	25.288,9	32.020,8	34.515,9	30.661,4	27.778,2
Krajowe dochody niepodatkowe	195.254,0	205.626,3	211.079,0	239.184,6	227.070,0
Krajowe dochody majątkowe	6.469,0	7.211,0	7.030,0	6.519,0	7.109,0
Środki z budżetu Unii Europejskiej		14.943,7	21.032,2	36.046,1	40.957,2
	Rok poprzedni = 100				
Dochody	**.**	**115,8**	**105,7**	**105,0**	**102,1**
Dochody bieżące	.	112,2	104,7	102,3	101,2
Podatki	.	118,5	106,4	93,9	107,0
w tym: podatki pośrednie	.	115,0	104,8	100,9	106,6
PIT	.	125,2	110,2	93,4	99,6
CIT	.	126,6	107,8	88,8	90,6
Krajowe dochody niepodatkowe	.	105,3	102,7	113,3	94,9
Krajowe dochody majątkowe	.	111,5	97,5	92,7	109,1
Środki z budżetu Unii Europejskiej	.	.	140,7	171,4	113,6
	PKB = 100				
Dochody	**39,6**	**41,3**	**40,3**	**40,2**	**38,9**
Dochody bieżące	39,0	39,4	38,1	37,0	35,5
Podatki	20,6	22,0	21,5	19,2	19,5
w tym: podatki pośrednie	12,0	12,4	12,0	11,5	11,7
PIT	4,6	5,2	5,3	4,7	4,4
CIT	2,4	2,7	2,7	2,3	2,0
Krajowe dochody niepodatkowe	18,4	17,5	16,5	17,8	16,0
Krajowe dochody majątkowe	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Środki z budżetu Unii Europejskiej	0,0	1,3	1,6	2,7	2,9

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Zwraca też uwagę znaczące zmniejszenie relacji dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) do PKB. Inaczej niż w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, spadek udziału CIT w dochodach publicznych nie został spowodowany zmianami systemowymi, lecz pogarszającą się sytuacją finansową instytucji finansowych, będących najważniejszym źródłem dochodów z tego podatku. Odnotować też należy widoczne w 2009 roku zahamowanie wpływów z podatków pośrednich, spowodowane zmianami w systemie rozliczania VAT.

Utrata dochodów ze składek na ubezpieczenie społeczne i z podatków została – w nominalnym ujęciu – zrekompensowana częściowo rosnącymi dochodami budżetowymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. W 2010 r. dochody te stanowiły już ok. 7,4% wszystkich dochodów publicznych (w 2008 r. – 4,1%, w roku 2009 – 6,7%). Wpływ środków unijnych na stan równowagi sektora finansów publicznych jest jednak mniejszy niż wynikałoby to z kwot tych dochodów. Pamiętać jednak należy, że dochody z budżetu UE są ściśle związane z wydatkami i od tych wydatków uzależnione. Dzięki

środkom unijnym można więc wykonywać więcej zadań publicznych, podnosić standard usług publicznych, rozszerzyć zakres finansowania działalności socjalnej, nie można jednak wykorzystać tych środków na bezpośrednie zmniejszenie deficytu.

Wydatki sektora finansów publicznych

Zwraca uwagę przede wszystkim szybki wzrost wydatków majątkowych. W 2010 r. wydatki majątkowe sektora finansów publicznych były aż o 17,7% większe niż w roku 2009, a na przestrzeni ostatnich czterech lat relacja wydatków majątkowych do PKB wzrosła z 3,8% do 5,8%. Taki kierunek zmian struktury wydatków publicznych ocenić należy pozytywnie, chociaż jednocześnie przypomnieć należy sformułowane w wielu kontrolach NIK zastrzeżenia dotyczące sposobu realizacji inwestycji publicznych. Konieczne jest więc ciągłe monitorowanie przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych realizowanych przez jednostki budżetowe i przez beneficjentów.

Zaniepokojenie budzi tu fakt, iż pozycja określona w tabeli 60 w pozycji Inne wydatki bieżące, obejmujące w szczególności wynagrodzenia pracowników i wydatki rzeczowe państwowych instytucji publicznych wzrosły w ostatnich czterech latach szybciej niż pozostałe składowe wydatków bieżących. W opinii NIK takie zmiany struktury wydatków bieżących świadczą o braku znaczących efektów oszczędnościowych przedsięwzięć Rządu. Za pozytywny sygnał uznać należy jednak pewne zmniejszenie dynamiki wydatków pozostałych. Skala nierównowagi sektora finansów publicznych wymaga jednak znacznie głębszego ograniczenia dynamiki wydatków bieżących sektora finansów publicznych.

Tabela 60. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
	mln zł				
Wydatki	**442.449,3**	**485.181,0**	**534.004,6**	**590.842,7**	**635.774,3**
Wydatki bieżące	401.898,6	434.586,5	475.332,2	521.262,4	553.845,5
Wydatki socjalne	181.271,1	188.476,8	203.158,1	223.754,2	237.445,5
Obsługa długu publicznego	29.411,2	29.128,0	26.908,1	34.099,2	36.486,2
Inne wydatki bieżące	191.216,3	216.981,7	245.266,0	263.409,0	280.013,8
Wydatki majątkowe	40.550,7	50.594,5	58.672,4	69.580,3	81.928,8
	Rok poprzedni = 100				
Wydatki		**109,7**	**110,1**	**110,6**	**107,6**
Wydatki bieżące		108,1	109,4	109,7	106,3
Wydatki socjalne		104,0	107,8	110,1	106,1
Obsługa długu publicznego		99,0	92,4	126,7	107,0
Inne wydatki bieżące		113,5	113,0	107,4	106,3
Wydatki majątkowe		124,8	116,0	118,6	117,7
	PKB = 100				
Wydatki	**41,7**	**41,2**	**41,9**	**44,0**	**44,9**
Wydatki bieżące	37,9	36,9	37,3	38,8	39,1
Wydatki socjalne	17,1	16,0	15,9	16,7	16,8
Obsługa długu publicznego	2,8	2,5	2,1	2,5	2,6
Inne wydatki bieżące	3,8	4,3	4,6	5,2	5,8
Wydatki majątkowe	3,8	4,3	4,6	5,2	5,8

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów

Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Zaniepokojenie budzi szybki wzrost deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jeszcze w 2008 roku luka pomiędzy otrzymanymi dochodami a wydatkami wynosiła ok. 2,6 mld zł, tj. mniej niż 2% dochodów. W roku 2009 deficyt w zbiorczym budżecie jednostek samorządu terytorialnego był pięciokrotnie wyższy. Kolejny, znacznie już mniejszy wzrost deficytu budżetów JST (do poziomu 15 mld zł, czyli ok. 8,0% wydatków) odnotowano w roku 2010. W efekcie tak ukształtowanych budżetów JST, w ciągu zaledwie trzech lat zadłużenie sektora samorządowego uległo podwojeniu, a udział JST w państwowym długu publicznym zwiększył się z 4,6% w roku 2007 do 7,2% w roku 2010.

Zasadniczym powodem takiego wzrostu zadłużenia JST był niewątpliwie duży napływ środków unijnych i zasadnicze zwiększenie wydatków majątkowych. Należy jednak zauważyć, że wraz z wydatkami majątkowymi rosły również w ostatnich latach wydatki bieżące JST, w tym zwłaszcza wydatki pozapłacowe. Biorąc pod uwagę znane trudności z ograniczaniem wydatków instytucji publicznych (dotyczy to zarówno wynagrodzeń, jak i wydatków rzeczowych) można obawiać się, czy wzrost wydatków bieżących nie stanie się przeszkodą w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych JST i przeszkodą w terminowym spłacaniu zobowiązań zaciągniętych na finansowanie inwestycji. Mimo to NIK uważa, że przedsięwzięcia zmierzające do znaczącego ograniczenia możliwości finansowania inwestycji samorządowych przez zaciąganie zobowiązań winny być wprowadzane z dużą rozwagą. NIK zwraca też uwagę, iż specyfiką długu samorządowego w Polsce jest koncentracja zadłużenia w jednostkach o dużym potencjale dochodowym, co zmniejsza ryzyko poważniejszych komplikacji wynikających ze wzrostu zadłużenia.

Tabela 61. Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
	mln zł				
Dochody ogółem	**117.040,2**	**131.380,2**	**142.569,0**	**154.842,5**	**162.796,6**
Dochody własne	62.883,2	74.134,4	78.344,9	75.297,4	78.588,0
Dotacje celowe	19.631,7	20.491,9	23.766,0	22.628,0	25.842,4
Subwencja ogólna	34.525,4	36.753,9	40.458,1	45.295,4	47.171,1
Wydatki ogółem	**120.038,2**	**129.113,1**	**145.182,6**	**167.828,2**	**177.766,2**
Wydatki bieżące	95.080,8	102.046,6	113.260,2	124.702,1	133.516,9
Wynagrodzenia	34.817,6	37.460,3	42.046,8	46.100,7	49.743,4
Pochodne od wynagrodzeń	7.050,9	7.417,2	7.651,4	7.609,7	8.165,4
Dotacje	10.006,3	11.010,5	12.478,0	15.281,8	14.044,0
Wydatki na obsługę długu	839,4	994,1	1.315,9	1.400,1	1.851,5
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	33,3	69,1	71,9	74,2	86,1
Pozostałe wydatki bieżące	42.333,3	45.095,4	49.696,3	54.235,5	59.626,4
Wydatki majątkowe	24.957,4	27.066,5	31.922,4	43.126,1	44.249,2
Wynik	**-2.998,0**	**2.267,1**	**-2.613,6**	**-13.047,6**	**-14.969,6**
	PKB = 100				

Dochody ogółem	**11,0**	**11,2**	**11,2**	**11,5**
Dochody własne	5,9	6,3	6,1	5,6
Dotacje celowe	1,9	1,7	1,9	1,7
Subwencja ogólna	3,3	3,1	3,2	3,4
Wydatki ogółem	**11,3**	**11,0**	**11,4**	**12,5**
Wydatki bieżące	9,0	8,7	8,9	9,3
Wynagrodzenia	3,3	3,2	3,3	3,4
Pochodne od wynagrodzeń	0,7	0,6	0,6	0,6
Dotacje	0,9	0,9	1,0	1,1
Wydatki na obsługę długu	0,1	0,1	0,1	0,1
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	0,0	0,0	0,0	0,0
Pozostałe wydatki bieżące	4,0	3,8	3,9	4,0
Wydatki majątkowe	2,4	2,3	2,5	3,2
Wynik	**-0,3**	**0,2**	**-0,2**	**-1,0**

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Sytuacja finansowa sektora ubezpieczeń społecznych

Problemem o kluczowym znaczeniu dla stanu finansów publicznych jest sytuacja finansowa podsektora ubezpieczeń społecznych, a w szczególności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), największej i najbardziej dotowanej części tego podsektora.

Z danych zawartych w tabeli 62 widzimy, że wydatki FUS odpowiadały w 2010 r. 11,1% produktu krajowego brutto i stanowiły ponad 25% wszystkich wydatków sektora finansów publicznych. Zaniepokojenie budzą jednak nie bezwzględne rozmiary dochodów i wydatków FUS, lecz wyraźne pogarszanie się wartości parametrów charakteryzujących stan finansów FUS.

Tabela 62. Dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
	mln zł				
Dochody ogółem	**120.859,2**	**129.628,1**	**136.096,5**	**138.350,1**	**157.628,2**
Składki	80.547,0	88.397,9	81.646,7	85.300,2	88.981,7
Dotacje z budżetu państwa	24.483,4	23.893,0	33.230,0	30.503,3	38.111,7
Dotacja z budżetu państwa (OFE)	14.920,4	16.219,3	19.911,5	21.086,0	22.347,2
FRD	–	–	–	–	7.500,0
Inne	908,4	1.117,9	1.308,3	1.460,6	687,6
Wydatki	**119.763,0**	**126.014,5**	**136.133,4**	**153.358,7**	**170.844,7**
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	107.164,4	109.955,9	122.288,8	135.308,4	143.442,7
Inne świadczenia	8.744,0	8.057,4	9.892,1	12.588,0	13.456,1
Odpis na ZUS	3.015,9	3.138,0	3.349,5	3.418,0	3.773,6
Inne	308,5	223,6	603,0	2.044,3	10.172,3
w tym: tzw. „pozostałe zmniejszenia"	–	–	360,0	1.824,7	9.911,4
Stopień finansowania wypłat świadczeń składkami	69,5	74,9	61,8	57,7	56,7
Stopień finansowania wydatków dochodami własnymi	68,0	71,0	60,9	56,6	52,5

	PKB = 100				
Dochody ogółem	**11,4**	**11,0**	**10,7**	**10,3**	**11,1**
Składki	7,6	7,5	6,4	6,3	6,3
Dotacje z budżetu państwa	2,3	2,0	2,6	2,3	2,7
Dotacja z budżetu państwa (OFE)	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6
FRD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Inne	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Wydatki	**11,3**	**10,7**	**10,7**	**11,4**	**12,1**
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	10,1	9,3	9,6	10,1	10,1
Inne świadczenia	0,8	0,7	0,8	0,9	1,0
Odpis na ZUS	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Inne	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7
w tym: tzw. „pozostałe zmniejszenia"	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Na przestrzeni zaledwie trzech lat (2007–2010) stopień samofinansowania FUS (pokrycie wydatków dochodami własnymi FUS) zmniejszył się z 71% do 52,5%, przy wzroście wydatków odpowiadającym tempu wzrostu produktu krajowego brutto. W podobny sposób zmniejszył się też wskaźnik obrazujący samofinansowanie systemu emerytalno-rentowego – z poziomu 71% w 2008 roku do 52,5% w roku 2010. Dane te świadczą o tym, że administrowany przez ZUS system emerytalno-rentowy staje się coraz bardziej uzależniony od transferów z budżetu państwa.

Przeprowadzona w 2011 r. zmiana proporcji podziału składki pomiędzy FUS i OFE zmniejszy oczywiście presję na zwiększanie budżetowego finansowania FUS. Zwrócić jednak należy uwagę na następujące fakty:

– po pierwsze – planowane zwiększenie dochodów FUS nie wystarczy do zahamowania luki między dochodami i wydatkami FUS,
– po drugie – przejęcie części składek należnych obecnie otwartym funduszom emerytalnym zwiększa długoterminowe obciążenia sektora finansów publicznych z tytułu przyszłych wypłat świadczeń emerytalno-rentowych należnych ubezpieczonym.

W opinii NIK środki przewidziane obecnie dla poprawy sytuacji finansowej FUS problem niedostosowania poziomu dochodów FUS do jego wydatków odsuwają w czasie, lecz go nie rozwiązują. Zasygnalizować też należy potrzebę przeanalizowania powodów szybkiego wzrostu wydatków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (na przestrzeni czterech lat – od 2006 r. do 2010 r. – odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na koszty ZUS zwiększył się aż o 25%).

Największymi – obok FUS – instytucjami podsektora ubezpieczeń społecznych są: Narodowy Fundusz Zdrowia, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Fundusz Pracy.

Dochody i wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), stanowiące odpowiednio ok. 10% wszystkich dochodów publicznych i ok. 8% wydatków publicznych są w ostatnich latach zrównoważone. Nie udaje się jednak – mimo ponawianych akcji oddłużeniowych i rosnących wydatków NFZ – doprowadzić do redukcji zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ). Według danych Ministerstwa Zdrowia zadłużenie to wynosiło w końcu 2010 roku ponad 9,6 mld zł, czyli prawie dokładnie tyle samo, co w końcu 2007 roku. Stosunkowo niewielkie (ok. 2,2 mld zł) są wy-

magalne zobowiązania SPZOZ, wynika to jednak z faktu, iż zobowiązania wobec podmiotów zewnętrznych zostały zamienione na zobowiązania wobec Skarbu Państwa. Nie wydaje się jednak, by SPZOZ były w stanie spłacić to zadłużenie.

Zrównoważony budżet wykazuje również Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER), największy z funduszy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stabilną sytuację finansową FER zawdzięcza jednak wyłącznie dotacji z budżetu państwa, której wielkość przekracza 90% wydatków FER.

Od dwóch lat deficyt wykazuje natomiast Fundusz Pracy. Deficyt ten nie jest jednak przejawem napięć w finansach tego Funduszu, lecz wynika ze stopniowego wykorzystania nadwyżek, które Fundusz zgromadził przed rokiem 2008, gdy radykalnie malało bezrobocie, a dobra sytuacja gospodarcza zapewniała Funduszowi Pracy duże dochody.

Tabela 63. Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
	mln zł				
Przychody	**7.506,7**	**8.381,4**	**9.101,9**	**10.326,6**	**10.962,7**
Składki	6.752,7	7.679,8	8.766,8	8.780,9	8.806,5
Dotacja z budżetu państwa			189,3	690,4	1.562,1
Inne	754,0	701,7	145,8	855,3	594,1
Wydatki (koszty)	**5.481,8**	**5.338,7**	**5.755,7**	**11.245,0**	**12.234,5**
Zasiłki dla bezrobotnych	2.758,0	2.207,2	1.833,4	2.851,0	3.273,5
Świadczenia przedemerytalne	17,8	0,4	0,1	1.555,3	1.617,7
Stypendia	875,2	908,9	1.269,8	1.480,3	1.466,2
Pozostałe	1.830,8	2.222,2	2.652,4	5.358,4	5.877,1
Wynik	**2.024,9**	**3.042,7**	**3.346,2**	**-918,5**	**-1.271,8**
	Rok poprzedni = 100				
Przychody	**111,7**	**108,6**	**113,5**	**106,2**	
Składki	113,7	114,2	100,2	100,3	
Dotacja z budżetu państwa			364,7	226,3	
Inne	93,1	20,8	586,5	69,5	
Wydatki (koszty)	**97,4**	**107,8**	**195,4**	**108,8**	
Zasiłki dla bezrobotnych	80,0	83,1	155,5	114,8	
Świadczenia przedemerytalne	2,2	25,0	1553 razy	104,0	
Stypendia	103,9	139,7	116,6	99,0	
Pozostałe	121,4	119,4	202,0	109,7	
Wynik	**150,3**	**110,0**	**-27,4**	**138,5**	

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Pewne zaniepokojenie budzi fakt, iż od 2008 roku w strukturze wydatków Funduszu Pracy ponownie rośnie udział wypłat świadczeń pieniężnych, co oznacza zmniejszanie puli środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W 2007 roku wypłaty świadczeń stanowiły 26,3% wydatków Funduszu, w roku 2010 – już 44,6%.

Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Niezależnie od prowadzonej przez Ministerstwo Finansów statystyki dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, Główny Urząd Statystyczny gromadzi, przetwarza i publikuje – z dużym opóźnieniem czasowym – dane dochodach, wydatkach i zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych, prezentowane zgodnie z metodologią określoną w systemie ESA'95, stanowiącym w Unii Europejskiej standard dla statystyki dochodów i wydatków publicznych. Dane sporządzone w systemie ESA'95 są również podstawą oceny wypełniania przez państwa członkowskie UE norm odnoszących się do stanu równowagi finansów publicznych.

Tabela 64. Deficyt i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007–2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	
	mln zł				2009=100
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-22.134,0	-46.796,0	-98.714,0	-111.154,0	112,6
Sektor rządowy	-35.316,0	-49.796,0	-71.471,0	-83.891,0	117,4
Sektor samorządowy	510,0	-2.298,0	-14.032,0	-16.074,0	114,6
Sektor ubezpieczeń społecznych	12.672,0	5.245,0	-13.211,0	-11.189,0	84,7
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	529.370,0	600.829,0	684.073,0	778.212,0	113,8
	PKB = 100				
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9	
Sektor rządowy	-3,0	-3,9	-5,3	-5,9	
Sektor samorządowy	0,0	-0,2	-1,0	-1,1	
Sektor ubezpieczeń społecznych	1,1	0,4	-1,0	-0,8	
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	45,0	47,1	50,9	55,0	108,0

Źródło: Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r., Główny Urząd Statystyczny, 13 maja, 2011 r.

Dane GUS odnoszące się do sektora instytucji rządowych i samorządowych różnią się istotnie od danych opisujących dochody i wydatki sektora finansów publicznych. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r. był o 1,9% PKB większy niż deficyt sektora finansów publicznych, dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych różni się od długu sektora finansów publicznych o 29,7 mld zł (ponad 2% PKB). Rozbieżności te mają swe źródło zarówno w innych zakresach podmiotowych sektora instytucji rządowych i samorządowych i sektora finansów publicznych, jak i w fakcie nieuwzględnienia w rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych pewnych operacji, które powinny być uznane za wydatki publiczne i przez to wpływać na wielkość deficytu sektora finansów publicznych.

W kwestii różnic w zakresie podmiotowym najważniejszy jest fakt, iż do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczany jest Krajowy Fundusz Drogowy (KFD), formalnie przypisany Bankowi Gospodarstwa Krajowego, lecz utworzony w celu finansowania rządowych inwestycji drogowych. KFD emituje gwarantowane przez Skarb Państwa obligacje, które zgodnie z metodologią systemu

ESA'95 winny być uznane za część długu publicznego. Do operacji pominiętych w rachunku wydatków sektora finansów publicznych, lecz uznawanych za takie wydatki w systemie ESA'95 zaliczyć należy w szczególności przekazywanie Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych środków z budżetu państwa na zrekompensowanie dochodów ze składek utraconych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych.

Powyższe różnice miały także wpływ na wielkość długu publicznego, co zostało omówione w pkt 11.1. analizy.

Dane opublikowane przez GUS wskazują, że stan nierównowagi finansów publicznych jest gorszy niż wynika to ze sprawozdań odnoszących się do sektora finansów publicznych. Podany przez GUS poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oznacza, że w warunkach 2010 roku i przy założeniu stałości dochodów publicznych osiągnięcie poziomu deficytu finansów publicznych uznawanego za dopuszczalny w świetle ustawodawstwa unijnego wymagałoby redukcji wydatków publicznych o 5,9% PKB, czyli o ok. 69,4 mld zł.

Występuje szybkie zaostrzanie się problemów związanych z nierównowagą finansową sektora finansów publicznych. Podkreślenia wymaga zwłaszcza fakt, że w 2010 r. wzrost deficytu sektora finansów publicznych i wzrost państwowego długu publicznego miał miejsce w sytuacji rosnącego tempa wzrostu gospodarczego i coraz większych transferów środków z Unii Europejskiej, dających szanse na dalsze przyspieszenie tego wzrostu. Świadczy to o tym, że głęboka nierównowaga finansów publicznych ma swe źródło nie w złej sytuacji gospodarczej, lecz przede wszystkim w zaniechaniu reform strukturalnych, prowadzących do zredukowania wydatków publicznych do rozmiarów adekwatnych do potencjału polskiej gospodarki. Szczególnie pilne wydaje się podjęcie prac nad zahamowaniem narastania nierównowagi w sektorze ubezpieczeń społecznych, a także konsekwentne przestrzeganie dyscypliny makroekonomicznej przy planowaniu i wykonywaniu budżetu państwa.

Zwrócić też należy uwagę na niedostateczną przejrzystość i zakres informacji o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych. Rozmiary rozbieżności między danymi sporządzonymi zgodnie z polskim systemem prawnym oraz danymi prezentującymi polskie finanse publiczne w sposób zgodny z międzynarodowymi standardami wyraźnie pokazuje, że obowiązujące reguły ewidencji i sprawozdawczości zacierają obraz faktycznego stanu sektora finansów publicznych i mogą prowadzić do bagatelizowania istniejących problemów.

13. Wykonanie założeń polityki pieniężnej

Warunki realizacji polityki pieniężnej w 2010 r.

Warunki realizacji *Założeń polityki pieniężnej na 2010 r.*[271] okazały się korzystniejsze od prognoz NBP, przygotowanych w okresie pogarszającego się stanu gospodarki światowej. Umiarkowane ożywienie gospodarcze, ograniczony popyt krajowy oraz podwyższona stopa bezrobocia, nie stwarzały nadmiernej presji inflacyjnej. Na obniżenie inflacji wpływał wolniejszy niż w 2009 r. wzrost płac i jednostkowych kosztów pracy. Aprecjacja kursu złotego sprzyjała spadkowi cen importu, w tym cen żywności wyrażonych w walucie krajowej oraz kosztów produkcji krajowej. Na wzrost inflacji wpływały natomiast czynniki zewnętrzne, pozostające poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej, tj. przede wszystkim wzrost cen surowców energetycznych i produktów rolnych na świecie.

Utrzymaniu inflacji na niskim poziomie sprzyjały także prace prowadzone przez rząd od początku 2010 r. w celu zwiększenia restrykcyjności polityki fiskalnej. Zapowiedzi takich działań zawarte były na przykład w opublikowanym w lipcu - Wieloletnim Planie Finansowym Państwa przewidującym miedzy innymi podwyżki stawek VAT od 2011 r.

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej (RPP) w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2010* postanowiła kontynuować realizację ciągłego celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyleń ± 1 punkt procentowy (p.p.)[272]. Stwierdziła, że polityka pieniężna będzie jednoznacznie ukierunkowana na utrzymanie inflacji jak najbliżej celu 2,5%, a nie jedynie wewnątrz dopuszczalnego przedziału wahań. Przyjęła ponadto, że w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych wstrząsów[273] w gospodarce, bank centralny nie musi reagować na przejściowe odchylenia inflacji, które mieszczą się w przedziale wahań wokół celu, a polityka pieniężna będzie prowadzona w sposób umożliwiający realizację celu inflacyjnego w średnim horyzoncie czasowym. Sposób prowadzenia polityki pieniężnej miał sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

W 2010 r. inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) kształtowała się w założonym przedziale odchyleń od celu inflacyjnego. W poszczególnych miesiącach wartość wskaźnika CPI wynosiła od 2,0% do 3,5%. Średnioroczny wskaźnik CPI w 2010 r. wyniósł 2,6% i był niższy od średniorocznego wskaźnika CPI w 2009 r. (3,5%).

Kształtowanie się wskaźnika inflacji CPI w 2010 r. oraz głównych jego składowych przedstawia tabela 65.

[271] Wprowadzonych uchwałą Rady Polityki Pieniężnej z dnia 30 września 2009 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2010 (M.P. Nr 66, poz. 868).

[272] Cel ten odnosi się do inflacji mierzonej roczną zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

[273] Wstrząsy o charakterze podażowym, np. wzrost cen żywności i ropy naftowej na rynkach światowych.

Tabela 65. Inflacja w poszczególnych miesiącach

Wyszczególnienie	Wzrost	Waga	Wzrost cen (w % w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)												
	2009		2010												
	XII	%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (CPI)	3,5	100	2,6	3,5	2,9	2,6	2,4	2,2	2,3	2,0	2,0	2,5	2,8	2,7	3,1
Żywność i napoje bezalkoholowe	3,4	24,1	2,7	3,0	2,8	1,4	0,7	0,6	2,2	2,4	2,3	4,3	4,8	4,3	3,9
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	8,0	5,7	5,3	7,5	7,4	7,7	7,2	7,0	6,2	3,6	3,6	3,3	3,3	3,8	4,1
Odzież i obuwie	-6,1	5,1	-3,8	-5,0	-4,9	-4,6	-4,0	-4,1	-4,0	-3,5	-3,8	-3,0	-3,0	-3,0	-2,6
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii w tym:	5,7	20,1	3,8	4,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,7	3,7	3,7	3,8	4,2	4,3	4,5
- nośniki energii	5,8	11,6	4,1	4,5	2,8	3,2	3,2	3,3	4,1	4,1	4,1	4,2	5,0	5,2	5,5
Paliwa	12,3	4,2	11,9	22,3	14,3	15,6	17,0	16,9	9,8	5,8	5,9	7,1	9,5	7,2	14,4
Ceny administrowane	6,6	12,8	4,8	5,7	4,2	4,4	4,4	4,2	4,9	4,8	4,7	4,8	5,1	5,1	5,1
Towary i usługi po wyłączeniu cen administrowanych	3,0	87,6	2,3	3,2	2,7	2,3	2,1	1,9	1,9	1,6	1,6	2,2	2,5	2,3	2,9
Towary i usługi po wyłączeniu cen żywności i energii	2,6	60,1	1,6	2,4	2,2	2,0	1,9	1,6	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,6

Źródło: GUS oraz wyniki kontroli w NBP.

Wzrost wskaźnika CPI w poszczególnych miesiącach 2010 r. był głównie rezultatem zwiększenia cen administrowanych[274] w tym cen energii (4,6%–8,9% r/r), żywności i napojów bezalkoholowych (0,7%–4,8% r/r), paliw (5,8%-22,3% r/r) oraz wyrobów akcyzowych (3,3%–7,7% r/r).

Ceny energii wzrosły na skutek rosnących cen ropy naftowej na rynkach światowych oraz zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki podwyżki taryf na energię elektryczną i za usługę dystrybucyjną. Wzrost cen żywności i napojów bezalkoholowych, szczególnie w II połowie 2010 r., był głównie skutkiem globalnego wzrostu cen surowców rolnych, spowodowanego niższymi zbiorami ze względu na niekorzystne warunki pogodowe. Wzrost cen pieczywa i produktów zbożowych, od września do końca 2010 r., przekroczył 6%, a olejów i pozostałych tłuszczów wyniósł średnio w roku 5,5%. Na skutek niskich zbiorów owoców i warzyw w Polsce, nastąpił wzrost ich cen średnio w roku odpowiednio o 9,2% i 14,1%. Wzrost cen paliw w kraju o 11,9% średnio w roku, będący skutkiem wzrostu cen ropy naftowej był ograniczany do kwietnia 2010 r. przez aprecjację kursu złotego.

Na ograniczenie inflacji w 2010 r. wpłynął spadek cen odzieży i obuwia, średnio w roku o 3,8%. Taki sam skutek miał spadek krajowej sprzedaży detalicznej żywności, napojów i wyrobów tytonio-

[274] Ceny administrowane obejmują ceny towarów i usług, na wysokość których znaczący wpływ mają organy rządowe bądź narodowi regulatorzy. Zalicza się do nich m.in. ceny energii elektrycznej i cieplnej, gazu, transportu szynowego, usług pocztowych, usług kanalizacyjnych, zaopatrywania w wodę i inne.

wych o 1,9%, ograniczona presja popytowa oraz wolniejszy niż w 2009 r. wzrost płac i jednostkowych kosztów pracy.

Główne czynniki powodujące przejściowe odchylenie inflacji od celu pozostawały poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej. Wskazuje na to szczególnie utrzymanie się w 2010 r. wskaźnika inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii, poniżej pozostałych wskaźników inflacji bazowej i wyraźnie poniżej celu inflacyjnego.

W prognozach NBP niedoszacowano wzrostu wskaźnika CPI od 0,4 p.p. do 1,4 p.p w IV kwartale 2010 r., co spowodowane było głównie niższymi prognozami cen żywności i energii w wyniku wystąpienia czynników podażowych zewnętrznych, tj. wzrostu cen światowych oraz przyjęcia do prognoz kursu walutowego niższego niż ukształtował się w rzeczywistości.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej nie zmieniła w 2010 r. stóp procentowych[275]. Stopa referencyjna wynosiła 3,5%, stopa lombardowa 5,0%, a stopa depozytowa 2,0%. Warunki na rynku pieniężnym uległy jednak zaostrzeniu, gdyż średnioroczna realna stopa referencyjna była wyższa o 0,62 p.p. niż w 2009 r. Było to wynikiem spadku średniorocznej stopy referencyjnej w 2010 r. o 0,28 p.p. przy obniżeniu średniorocznego wskaźnika inflacji o 0,9 p.p.[276] Wyższy poziom stóp realnych niż w 2009 r. sprzyjał ograniczeniu presji inflacyjnej. Na początku i w końcu 2010 r. realna stopa referencyjna była bliska zeru. Sprzyjało to wzmocnieniu popytu i wsparciu wzrostu gospodarczego, co jednak zwiększało ryzyko wzrostu inflacji.

RPP od początku roku do maja 2010 r. zakładała że prawdopodobieństwo ukształtowania się inflacji w średnim okresie poniżej i powyżej celu inflacyjnego jest podobne. Od września 2010 r. Rada zwracała większą uwagę na czynniki, które mogły wskazywać na ryzyko wzrostu inflacji. Do głównych czynników zwiększających presję inflacyjną w IV kwartale, RPP zaliczała silny wzrost, światowych cen surowców rolnych i energetycznych, wysoką dynamikę produkcji przemysłowej oraz cen produkcji sprzedanej przemysłu, a także zapowiadane podwyższenie stawek VAT w 2011 r. Ponadto w IV kwartale 2010 r. wyraźnie wzrosły wszystkie miary oczekiwań inflacyjnych, a w szczególności oczekiwania inflacyjne przedsiębiorstw (3,4%). Powyższe przesłanki stwarzały ryzyko wystąpienia spirali cenowo-płacowej, tzw. „efektów drugiej rundy". Ryzyko to uzależnione było głównie od sytuacji na rynku pracy. Utrzymujący się w 2010 r., jak i przewidywany w projekcjach inflacji sporządzanych przez NBP, podwyższony poziom stopy bezrobocia w kolejnych latach, wskazywał jednak na ograniczone możliwości wystąpienia nadmiernych żądań płacowych. Październikowa projekcja NBP przewidywała w 2011 r. m.in. średnioroczną inflację na poziomie 3,0%, umiarkowane tempo wzrostu PKB 4,3% oraz popytu krajowego 4,5%.

Rada analizując te zagrożenia, pozostawiła stopy procentowe na niezmienionym poziomie, uwzględniając czynniki sprzyjające ograniczeniu presji inflacyjnej. W szczególności wskazywała na utrzymywanie się nieznacznego ożywienia w gospodarce światowej, jak również umiarkowane

[275] Ostatnia zmiana stóp procentowych dokonana została w czerwcu 2009 r. poprzez ich zmniejszenie o 0,25 p.p.

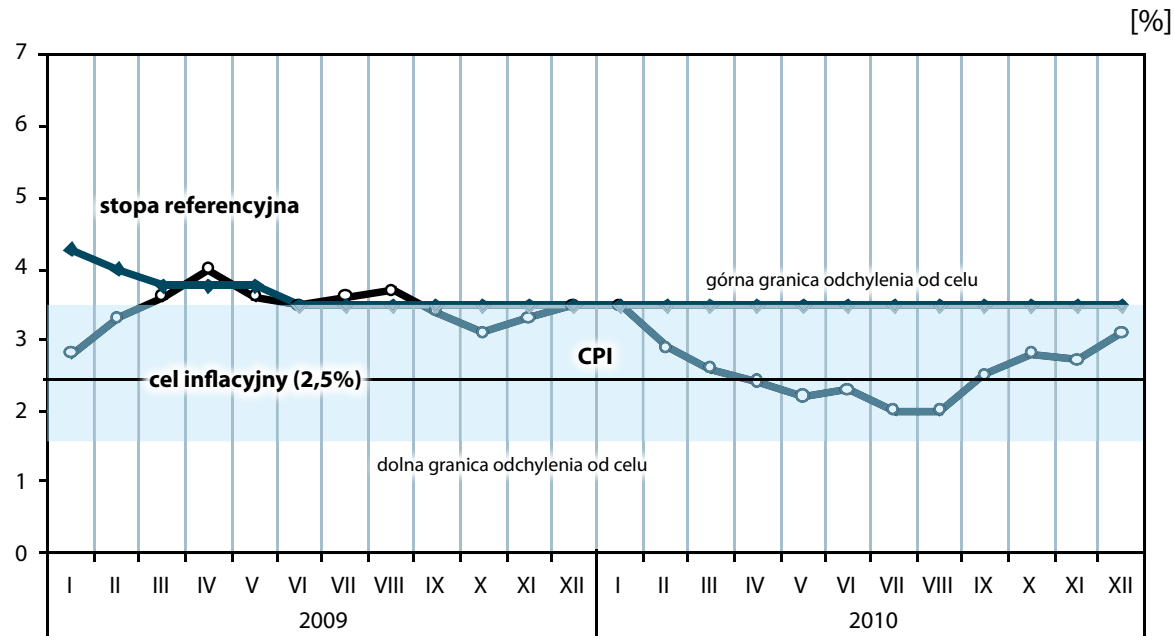
[276] Średnioroczna stopa procentowa w operacjach otwartego rynku spadła z 3,78% w 2009 r. do 3,5% w 2010 r., a średnioroczna inflacja zmniejszyła się z 3,5% w 2009 r. do 2,6% w 2010 r.

tempo krajowego wzrostu gospodarczego poniżej produktu potencjalnego[277]. Presję inflacyjną obniżała niska presja płacowa i popytowa, na co wskazywało kształtowanie się inflacji bazowej na niskim poziomie, utrzymujące się niskie koszty jednostkowe pracy oraz wysoki poziom bezrobocia. W dalszym ciągu ograniczona była skala akcji kredytowej oraz nie nastąpiło ożywienie inwestycji ze strony przedsiębiorstw[278]. Za pozostawieniem stóp na dotychczasowym poziomie przemawiała oczekiwana aprecjacja złotego, a także niepewność dotycząca rozwoju koniunktury gospodarczej za granicą.

Na decyzje RPP o pozostawieniu parametrów polityki pieniężnej na niezmienionym poziomie wpływ miały także wyniki prognoz i projekcji inflacji na rok 2010. Przewidywały one sukcesywny wzrost inflacji w całym 2010 r., jednak do poziomu nie przekraczającego celu inflacyjnego.

Zdaniem NIK, RPP prowadziła politykę pieniężną zarówno z uwzględnieniem projekcji inflacji, jak i oceny przebiegu procesów gospodarczych. Taki sposób postępowania był zgodny z przyjętymi zasadami realizacji celu inflacyjnego, zakładającymi uwzględnienie całokształtu dostępnych informacji, a nie tylko wyników projekcji inflacji.

24. *Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2009–2010*



Pomimo niedokonania przez RPP zmiany stóp procentowych, nastąpił wyraźny spadek w stosunku do 2009 r. wszystkich międzybankowych stawek rynkowych, w tym stawki WIBOR 3M (średnio w roku) o 48 p.b. Było to wynikiem dalszej poprawy sytuacji na rynku międzybankowym. W całym 2010 r. nastąpił wyraźny spadek stóp kredytowych, natomiast w nieznacznym stopniu stóp depozytowych, co spowodowało spadek marży bankowej. Na przykład spadek oprocentowania kredytów złotowych dla gospodarstw domowych wyniósł 2,5%, a depozytów 0,4%, w wyniku czego marża bankowa dla tej grupy obniżyła się o 2,1 p.p. Świadczyło to o zmniejszeniu się wysokiego ryzyka kredytowego

[277] Produkt potencjalny PKB definiowany jest jako miara wielkości produkcji w gospodarce przy założeniu pełnego zatrudnienia czynników produkcji w gospodarce. We wszystkich trzech projekcjach z modelu NECMOD w 2010 r. dynamika potencjalnego PKB przewyższała dynamikę rzeczywistego PKB, co wskazywało na brak presji inflacyjnej.

[278] Spadek dynamiki nakładów brutto na środki trwałe 2010 r. wyniósł 2,0%.

w związku z ożywieniem gospodarki polskiej, co sprzyjało zwiększeniu akcji kredytowej ogółem. Dopiero w IV kwartale 2010 r. stawki rynkowe WIBOR powyżej dwóch tygodni wyraźnie wzrosły ze względu na oczekiwania rynkowe na wzrost stóp procentowych.

Rynek międzybankowy nadal nie działał w pełni efektywnie. Wynikało to z podwyższonej ostrożności banków w zarządzaniu własną pozycją płynnościową i skłonnością do zarządzania nią w terminie overnight[279]. Świadczyło to o trwającym w dalszym ciągu braku zaufania na rynku międzybankowym, czego przejawem było utrzymywanie limitów na transakcje o dłuższych terminach. Niepewność w transakcjach na terminy dłuższe niż overnight osłabiała i spowalniała mechanizm transmisji impulsów polityki pieniężnej.

Podaż pieniądza

W 2010 r. podaż pieniądza ogółem, mierzona agregatem M3[280], zwiększyła się o 62,3 mld zł, tj. o 8,7%. Był to przyrost zbliżony do poziomu z 2009 r., w którym wyniósł 8,1%. Kształtowanie się podaży pieniądza, jego składowych oraz czynników kreacji prezentuje tabela 66.

Tabela 66. Podaż pieniądza w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Stan na koniec roku		Przyrost w 2010 r.	
	mld zł			
	2009	2010	mld zł	%
1	2	3	4	5
Podaż pieniądza (M3)	720,2	782,5	62,3	8,7
Składowe M3 (1+2+3):				
1. Gotówka w obiegu (poza kasami banków)	89,8	92,7	2,9	3,3
2. Depozyty i inne zobowiązania ogółem,	624,9	682,1	57,2	9,1
w tym wobec:				
– gospodarstw domowych	383,6	421,3	37,7	9,8
– przedsiębiorstw	164,9	181,3	16,4	9,9
– pozostałych sektorów	76,5	79,5	3,0	3,9
3. Pozostałe składniki M3	5,5	7,7	2,2	40,0
Czynniki kreacji M3 (1+2+3-4+5+6):				
1. Aktywa zagraniczne netto	68,5	91,5	23,0	33,5
2. Należności banków	710,3	775,0	64,7	9,1
3. Zadłużenie netto instytucji rządowych szczebla centralnego	115,5	123,4	8,0	6,9
4. Długoterminowe zobowiązania finansowe (-)	174,3	195,9	21,6	12,4
5. Aktywa trwałe (bez aktywów finansowych)	42,0	41,3	-0,7	-1,6
6. Saldo pozostałych pozycji netto	-41,8	-52,8	-11,1	26,5

Źródło: wyniki kontroli w NBP.

[279] Overnight – lokata roczna otwierana z końcem jednego dnia, a zamykana z początkiem dnia następnego. Okres ten wydłuża się, gdy po dniu roboczym następuje dzień wolny od pracy.

[280] Agregat M3 (od ang. słowa *Money*) jest najszerszą miarą pieniądza w gospodarce, która obejmuje agregaty pieniężne uszeregowane od najbardziej płynnych aktywów - gotówkę w obiegu oraz depozyty płatne na każde żądanie (agregat M1) do aktywów najmniej płynnych - wkłady oszczędnościowe i depozyty terminowe do 2 lat, bankowe dłużne papiery wartościowe wyemitowane na okres do 2 lat oraz inne.

Umiarkowane tempo wzrostu depozytów gospodarstw domowych (9,8%) związane było podobnie jak w roku poprzednim, ze spadkiem oprocentowania nowych depozytów złotowych (o 0,5 p.p.) oraz lokowaniem oszczędności w pozabankowe formy inwestycji (akcje, aktywa funduszy inwestycyjnych). Wzrost depozytów przedsiębiorstw o 9,9%, zbliżony do poziomu z 2009 roku (10,4%), wskazywał na utrzymywanie się dobrej sytuacji finansowej i płynności przedsiębiorstw.

Podstawowym czynnikiem kreacji pieniądza były należności banków, które na koniec 2010 r. wzrosły o 9,1%. Znacznie wzrosły kredyty i pożyczki dla gospodarstw domowych ogółem o 57,1 mld zł, tj. o 13,9% (w 2009 r. o 11,9%). Sprzyjało temu obniżenie ich oprocentowania o 2,5 p.p. Najbardziej wzrosły kredyty mieszkaniowe o 48,8 mld zł, tj. o 2,7%[281]. Ożywienie na rynku kredytów mieszkaniowych w 2010 r. wynikało ze wzrostu popytu gospodarstw domowych oraz złagodzenia przez banki polityki kredytowej na skutek presji konkurencyjnej. Banki obniżyły marże kredytowe[282] o 0,6 p.p. dla kredytów złotowych i o 1,0 p.p. dla kredytów w CHF. Złagodziły także kryteria udzielania tych kredytów m.in. poprzez obniżenie wymaganego wkładu własnego. W końcu 2010 r. nastąpiło zaostrzenie kryteriów udzielania kredytów bankowych w związku z koniecznością wdrożenia Rekomendacji T[283] wydanej w dniu 23 lutego 2010 r. przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Tempo wzrostu kredytów konsumpcyjnych systematycznie zmniejszyło się z 12,8% w grudniu 2009 r. do 1,8% w grudniu 2010 r. Wzrost tych kredytów o 2,4 mld zł był głównie wynikiem zaostrzenia przez banki kryteriów i warunków ich udzielania, na co wpłynęła pogarszająca się jakość portfela kredytów konsumpcyjnych[284], wdrożenie przez banki od sierpnia 2010 r. części wymagań przewidzianych w Rekomendacji T, jak i niewielkie obniżenie ich oprocentowania o 0,3 p.p.

Wartość kredytów i pożyczek dla przedsiębiorstw w 2010 r. r/r zmniejszyła się o 3,3 mld zł, tj. o 1,6%, pomimo że średnie oprocentowanie kredytów złotówkowych dla przedsiębiorstw zmniejszyło się w grudniu 2010 r. o 0,6 p.p., a marża spadła o 0,3 p.p. Według badań NBP[285] było to związane ze spadkiem popytu przedsiębiorstw na kredyty bankowe w szczególności długoterminowe. Było to skutkiem rezygnacji z planowanych inwestycji w związku z kryzysem gospodarczym oraz podejmowania działań zmierzających do redukcji zadłużenia. Ponadto w 2010 r. blisko połowa przedsiębiorstw ankietowanych przez NBP planujących nowe inwestycje zamierzała sfinansować je z funduszy własnych.

Nadpłynność sektora bankowego

W 2010 r. nastąpił wyraźny wzrost nadpłynności sektora bankowego[286]. Nadpłynność, mierzona średniorocznym poziomem emisji bonów pieniężnych w operacjach otwartego rynku wyniosła 74.968

[281] Zwiększenie kredytów hipotecznych nastąpiło w wyniku wzrostu o 29,5% kredytów udzielonych w złotych i o 19,0% udzielonych w walutach. W strukturze kredytów mieszkaniowych w grudniu 2010 r., kredyty walutowe stanowiły 63%, a kredyty złotowe 37%.

[282] Marżę (w punktach procentowych) wyliczono jako różnicę pomiędzy oprocentowaniem poszczególnych kategorii kredytów, a WIBOR PLN-3M/LIBOR CHF-3M.

[283] Według Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, banki mają zapewnić odpowiedni poziom zabezpieczenia kredytów poprzez ustalenie minimalnego poziomu wkładu własnego lub ubezpieczenia spłaty kredytu.

[284] Według opracowania NBP *„Raport o stabilności systemu finansowego – grudzień 2010 r.”,* wskaźnik kredytów konsumpcyjnych zagrożonych wzrósł z 13% w grudniu 2009 r. do 17% we wrześniu 2010 r.

[285] Kwartalne *Informacje o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktur*y opracowane przez NBP w 2010 r.

[286] Nadpłynność sektora bankowego jest to nadwyżka środków pozostająca w sektorze bankowym ponad wymagany średni poziom rachunków banków w NBP, określony wysokością rezerwy obowiązkowej w okresach jej utrzymania.

mln zł. W stosunku do 2009 r. była wyższa o 43.095 mln zł, tj. o 135,2%. RPP w Założeniach przewidywała krótkoterminową płynność na poziomie średnio w roku 33,4 mld zł. Krótkoterminowa płynność sektora bankowego uwzględniająca, oprócz emisji bonów pieniężnych również wielkość operacji zasilających (repo)[287], swapów walutowych (absorbujących płynność złotową) oraz operacji depozytowo-kredytowych wyniosła średniorocznie 70.907 mln zł i była o 46.967 mln zł wyższa niż w 2009 r.

Na zwiększenie płynności najmocniej wpływał średnioroczny skup walut obcych netto przez NBP wynoszący 40,4 mld zł, podczas gdy w 2009 r. wyniósł 11,9 mld zł. Wzrost ten był głównie wynikiem wymiany przez Ministerstwo Finansów środków walutowych z Unii Europejskiej. Na zmniejszenie średniorocznej płynności oddziaływał wzrost o 0,5 mld zł depozytów złotowych sektora publicznego oraz o tę samą wartość wzrost gotówki w obiegu.

Wzrost nadpłynności był absorbowany przez NBP emisją bonów pieniężnych na przetargach operacji podstawowych otwartego rynku. Banki, zgłaszając ograniczony popyt na bony, który wyniósł w 2010 r. 97,7% podaży oferowanej przez NBP, uwzględniały ryzyko braku możliwości pozyskania środków na rynku międzybankowym. Zwiększenie emisji bonów pieniężnych NBP w 2010 r., przy niezmienionej stopie referencyjnej, spowodowało ponad dwukrotny wzrost kosztów dyskonta bonów pieniężnych z 1.180,4 mln zł w 2009 r. do 2.661,4 mln zł, tj. o 1.481 mln zł (o 125,5%).

Ze względu na znaczny wzrost nadpłynności sektora bankowego w 2009 r. i na początku 2010 r., NBP wprowadził w lutym ograniczenie podaży na przetargach operacji zasilających (repo). Wraz z dalszym wzrostem nadpłynności w trakcie 2010 r. i sukcesywnym spadkiem zainteresowania banków z korzystania z operacji repo, od kwietnia zaprzestano przeprowadzania operacji repo 6-miesięcznych, a od października 3-miesięcznych. Poziom operacji repo wyniósł średnio w roku 5.097 mln zł, podczas gdy w 2009 r. wynosił 11.456 mln zł. Przychody NBP w 2010 r. z tytułu odsetek z operacji repo wyniosły 196,7 mln zł i zmniejszyły się o 316,2 mln zł w stosunku do 2009 r.

Z uwagi na utrzymujący się brak popytu ze strony banków na środki walutowe, banki nie zawarły z NBP żadnej transakcji na operacje typu swap walutowy. NBP przestał od stycznia oferować operacje na parze walut CHF/PLN, a od kwietnia na parze walut EUR/PLN i USD/PLN.

Koszty poniesione przez NBP związane z kształtowaniem nadpłynności i stanowiące wynik netto operacji absorbujących i zwiększających płynność, wyniosły 2.464,7 mln zł i były większe o 1.771,3 mln zł w stosunku do 2009 r.

Wysoka nadpłynność sektora bankowego nie zdynamizowała akcji kredytowej, a jej umiarkowany wzrost nie stanowił czynnika zwiększającego presję popytową dla gospodarki. W efekcie nadpłynność sektora bankowego nie zaburzyła realizacji głównego celu polityki pieniężnej.

Krótkoterminowe rynkowe stopy procentowe

Zgodnie z *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2010* bank centralny miał oddziaływać na warunki płynnościowe w taki sposób, aby możliwe było kształtowanie stawki POLONIA[288] w pobliżu stopy

[287] Operacje Repo umożliwiały bankom doraźne zasilenie w płynność i były realizowane poprzez zakup przez NBP od banków bonów skarbowych lub obligacji skarbowych, a następnie ich odkup od NBP z chwilą upływu termin obowiązywania tych operacji. Operacje te były przeprowadzane w terminach 3 i 6 miesięcy.

[288] Poziom stawki POLONIA (ang. Polish Overnight Index Average) odzwierciedla rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych zawartych na termin overnight.

referencyjnej. W 2010 r. średnie odchylenie stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej wyniosło 69 p.b. i było wyraźnie niższe niż w 2009 r. (89 p.b.). Odchylenie to było jednak nadal zdecydowanie większe niż w okresie przed rozpoczęciem kryzysu finansowego, gdy wynosiło 20 p.b.

NBP wpływał na poziom stawki POLONIA kształtując warunki płynnościowe w sektorze bankowym za pomocą operacji otwartego rynku. Jednak nieoczekiwane przez NBP, jak również uczestników operacji otwartego rynku, skokowe przyrosty nadpłynności sektora bankowego oraz powstrzymywanie się banków przed długoterminowym udostępnianiem środków, w związku z podwyższonym ryzykiem kredytowym, utrudniały utrzymanie krótkoterminowej stawki rynku międzybankowego POLONIA blisko stopy referencyjnej. Banki ostrożnie zarządzały płynnością, gdyż zdecydowana większość transakcji (ok. 92-95%) w drugiej połowie 2010 r. zawarta była na terminy jednodniowe. W efekcie obniżony był popyt zgłaszany przez banki na bony pieniężne NBP na przetargach operacji otwartego rynku. Odchylaniu się stawki POLONIA sprzyjało lokowanie środków przez Ministra Finansów na rynku międzybankowym w wysokości do 17 mld zł w II półroczu 2010 r.

W celu zbliżenia stawki POLONIA do stopy referencyjnej, NBP przeprowadził w grudniu 2010 r. w ramach operacji otwartego rynku, dwie krótkoterminowe operacje dostrajające (o terminie 2 i 3 dni) absorbujące nadwyżki środków pieniężnych z rynku. W jednym przypadku doprowadziło to do wyraźnego wzrostu stawki POLONIA w kierunku stopy referencyjnej.

Sposób zarządzania płynnością zmierzający do minimalizowania nadwyżek płynności na rynku międzybankowym sprzyjał zmniejszeniu odchyleń krótkoterminowych stawek rynkowych od stopy referencyjnej. W II połowie 2010 r. jedno i dwu tygodniowe rynkowe stopy procentowe kształtowały się na poziomie spójnym ze stopą referencyjną NBP.

Rezerwa obowiązkowa

System rezerwy obowiązkowej funkcjonował w 2010 r. prawidłowo. Podstawową funkcją rezerwy obowiązkowej było stabilizowanie bieżącej płynności w sektorze bankowym.

W 2010 r. stopa rezerwy obowiązkowej wynosiła 3,0%. Rada Polityki Pieniężnej w dniu 27 października 2010 r.[289] podwyższyła stopę rezerwy do 3,5%. Zmiana ta miała zastosowanie do rezerwy obowiązkowej podlegającej utrzymaniu od 31 grudnia 2010 r., tj. od pierwszego okresu rezerwowego w 2011 r. Decyzja o podwyższeniu stopy rezerwy obowiązkowej wiązała się z wygaśnięciem zaburzeń na rynkach finansowych i była próbą zasygnalizowania gotowości do reagowania na nasilanie presji inflacyjnej. Zgodnie z szacunkami NBP, wpływ tej zmiany na ograniczenie płynności rynku pieniężnego będzie wynosił około 3,8 mld zł.

Średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej w 2010 r. wyniósł 21.029 mln zł i w stosunku do roku 2009 wzrósł o 0,41%. Średnie odchylenie stanu rezerwy obowiązkowej utrzymywanej na rachunkach banków w NBP od rezerwy wymaganej wyniosło ok. 16,4 mln zł, tj. 0,08% i było niższe niż w 2009 r., gdy wynosiło 0,13%. Świadczyło to o lepszym w stosunku do 2009 r. zbilansowaniu płynności sektora bankowego.

NBP weryfikował prawidłowość naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej przez wszystkie banki. Na żądanie NBP banki dokonały 29 korekt deklaracji wysokości rezerwy obowiązkowej. Sie-

[289] Dz.Urz. NBP z 2010 r. Nr 15, poz. 16.

dem banków nie utrzymało wymaganej rezerwy obowiązkowej i w związku z tym zapłaciły łącznie 215,7 tys. zł odsetek karnych.

Koszty NBP w 2010 r. z tytułu odsetek od rezerwy obowiązkowej wypłaconych bankom wyniosły 709,7 mln zł, tj. o 6,6% mniej niż w 2009 r., co wynikało z obniżenia przeciętnego oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej z 3,6% do 3,375%.

Operacje depozytowo-kredytowe

NIK ocenia pozytywnie prowadzenie przez NBP w 2010 r. operacji depozytowo-kredytowych. Zmniejszenie skali wykorzystania operacji depozytowo-kredytowych w stosunku do 2009 r. sprzyjało stabilizacji kształtowania stawki POLONIA. Było to zgodne z przyjętym w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2010 celem operacji depozytowo-kredytowych, tj. ograniczenia skali wahań stawki rynkowej overnight.

W 2010 r. w stosunku do 2009 r. wykorzystanie kredytu lombardowego[290] zmniejszyło się o 37,8%. Spadek zainteresowania kredytem lombardowym był spowodowany m.in. poprawą sytuacji na rynku międzybankowym oraz wzrostem poziomu wolnych środków w bankach. Banki nie wykorzystywały w 2010 r. wprowadzonych po wystąpieniu kryzysu na rynkach finansowych zabezpieczeń kredytu lombardowego i zaciągały kredyty jedynie pod zastaw bonów pieniężnych oraz obligacji i bonów skarbowych[291].

W ramach refinansowania banków w ciągu dnia operacyjnego NBP udostępniał kredyty techniczne w złotych, z których skorzystało 40 banków oraz kredyty w euro wykorzystane przez dwa banki. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego w 2010 r. wyniosło 20,4 mld zł i było wyższe o 29,5% niż w 2009 r., a kredytu w euro 2,6 mln euro (wzrost o 66,3%). Zwiększenie wykorzystania kredytu w ciągu dnia operacyjnego związane było ze wzrostem obrotów na rachunkach bieżących banków w NBP, a także z faktem, że kredyt ten nie jest oprocentowany.

W *Założeniach polityki pieniężnej na 2010 r.* przewidziano możliwość udzielenia przez NBP kredytu wekslowego[292], jednak banki nie zgłosiły zapotrzebowania na ten instrument.

NBP umożliwiał bankom składanie depozytów na koniec dnia, które wyniosły łącznie 257,3 mld zł, tj. o 56,7% mniej niż w 2009 r. Koszty poniesione przez NBP w 2010 r. z tytułu oprocentowania depozytów złożonych przez banki wyniosły 20,7 mln zł i były niższe o 62,5% niż w 2009 r.

Polityka kursowa

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2010* RPP potwierdziła, że będzie realizowała strategię bezpośredniego celu inflacyjnego w warunkach płynnego kursu walutowego. Kurs euro obniżył się o 15 groszy (z 4,1427 zł w grudniu 2009 r. do 3,9959 zł w grudniu 2010 r.), tj. o 3,5%. Natomiast kurs dolara amerykańskiego wzrósł o 18 groszy (z 2,8352 zł w grudniu 2009 r. do 3,0197 zł w grudniu

[290] Kredyt lombardowy udzielany na 1 dzień przez NBP stanowi źródło krótkoterminowego uzupełnienia płynności banków komercyjnych. Udzielany jest pod zastaw papierów wartościowych (m.in. obligacji i bonów skarbowych).

[291] Lista zabezpieczeń dopuszczonych przez NBP jako zabezpieczenie kredytu lombardowego obejmowała także dłużne papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa w walutach obcych, dłużne papiery wartościowe zdeponowane w KDPW (listy zastawne, obligacje komunalne, obligacje BGK, obligacje EBI).

[292] Kredyt wekslowy przeznaczony na finansowanie nowych kredytów udzielanych przez banki podmiotom gospodarczym, w ramach którego NBP przyjmuje do dyskonta weksle wystawiane przez podmioty gospodarcze na banki.

2010 r.), tj. o 6,5%. Wahania kursu złotego do euro mierzone różnicą pomiędzy maksymalnym a minimalnym poziomem kursu w 2010 r. (średnio dziennego) wyniosły 8,9% oraz w przypadku kursu PLN/USD 25,0% i były niższe niż w 2009 r., gdy wynosiły odpowiednio 25,1% i 43,9%.

Stopniowa aprecjacja złotego wobec euro wspierana była napływem zagranicznego kapitału na krajowy rynek skarbowych papierów wartościowych[293] oraz na rynek akcji, do czego przyczyniała się relatywnie dobra sytuacja makroekonomiczna Polski. Dodatkowym wsparciem dla polskiej waluty było przyznanie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy elastycznej linii kredytowej w wysokości 13,7 mld SDR (ok. 20 mld USD), która wzmacniała zaufanie rynków finansowych do Polski.

NBP w II kwartale uznał zbyt szybką aprecjację złotego za niepożądaną z punktu widzenia kształtowania się procesów gospodarczych. W tej sytuacji w kwietniu 2010 r. NBP przeprowadził interwencję walutową kupując po raz pierwszy od oficjalnego upłynnienia złotego w kwietniu 2000 r. waluty obce na rynku walutowym. Po interwencji walutowej złoty w relacji do euro zdeprecjonował się i do końca 2010 r. pozostawał słabszy.

Kształtowanie się kursu złotego w 2010 r. było jednak przede wszystkim wynikiem oddziaływania czynników o charakterze globalnym. Wzrosła niepewność związana z sytuacją fiskalną w strefie euro (w szczególności w Grecji i Hiszpanii) oraz obawy o sytuację sektora bankowego w Irlandii i Hiszpanii. Wpływ tych czynników nasilił się w II kwartale 2010 r., gdy doszło do okresowego osłabienia złotego, a szczególnie w okresie od maja do lipca[294], gdy złoty najbardziej osłabiał się względem tych walut. Osłabienie złotego nie zagrażało jednak realizacji celu inflacyjnego w średnim okresie[295].

Aprecjacja złotego w 2010 r. osłabiała konkurencyjność cenową produktów krajowych za granicą. Nastąpiło zmniejszenie eksportu netto[296] i pogorszenie salda rachunku obrotów bieżących w relacji do PKB do minus 3,4%. Pomimo że polska waluta odnotowała w 2010 r. wzrosty w ujęciu nominalnym, to pozycja konkurencyjna polskich produktów na rynkach zagranicznych była dobra, na co wpływały relatywnie niższe koszty pracy w Polsce niż u jej partnerów za granicą[297]. Również zachowana była cenowa opłacalność eksportu w EUR i USD w 2010 r. polskich towarów za granicą. Kursy złotego w stosunku do euro i USD znajdowały się powyżej kursów granicznych opłacalności cenowej eksportu wyliczanych przez NBP.

[293] Wzrost zaangażowania inwestorów zagranicznych w SPW na rynku krajowym w 2010 r. wyniósł 46,4 mld zł, gdy w 2009 r. wynosił 25,9 mld zł.

[294] Średniomiesięczny kurs złotego w 2010 r. najbardziej osłabiał się w okresie maj – lipiec osiągając względem USD najwyższy poziom 3,36 PLN/USD, a względem euro poziom 4,10 PLN/EUR.

[295] Zmiany kursu złotego w pierwszej połowie 2010 r. zmniejszyły inflację o 0,29 p.p., a w całym 2010 r. o 0,13 p.p.

[296] Wzrost wpływów z tytułu eksportu w euro w 2010 r. wyniósł 20,3%, gdy wypłat z tytułu importu 22,5%.

[297] Świadczyło o tym kształtowanie się wskaźnika odzwierciedlającego koszty produkcji, tj. *Realnego efektywnego kursu walutowego deflowanego jednostkowymi kosztami pracy w przemyśle przetwórczym (REER ULC)*, który w 2010 r. w stosunku do 2005 r. deprecjonował się.

Załącznik 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2010 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa w Warszawie
3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie
4. Agencja Rezerw Materiałowych
5. Agencja Rynku Rolnego
6. Agencja Wywiadu
7. Akademia Medyczna we Wrocławiu
8. Areszt Śledczy w Bytomiu
9. Areszt Śledczy w Hajnówce
10. Areszt Śledczy w Jeleniej Górze
11. Areszt Śledczy w Kamieniu Pomorskim
12. Areszt Śledczy w Krakowie
13. Areszt Śledczy w Krasnymstawie
14. Areszt Śledczy w Łodzi
15. Areszt Śledczy w Olsztynie
16. Areszt Śledczy w Ostródzie
17. Areszt Śledczy w Świdnicy
18. Areszt Śledczy w Zielonej Górze
19. Areszt Śledczy Warszawa-Mokotów w Warszawie
20. Areszt Śledczy we Wrocławiu
21. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala w Warszawie
22. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
23. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
24. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
25. Centralne Biuro Antykorupcyjne
26. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
27. Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia w Warszawie
28. Centrum Usług Wspólnych w Warszawie
29. Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie
30. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
31. Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu
32. Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych RP w Warszawie
33. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku
34. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach
35. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie
36. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie
37. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie
38. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
39. Gimnazjum w Koźmicach Wielkich
40. Główny Urząd Geodezji i Kartografii w Warszawie

41. Główny Urząd Miar
42. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
43. Główny Urząd Statystyczny
44. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Borzechowie
45. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bukowsku
46. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Chotczy
47. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Cisku
48. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czernichowie
49. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Damnicy
50. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Doruchowie
51. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gniewoszowie
52. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janowie
53. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Leżajsku
54. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Maciejowicach
55. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Młodzieszynie
56. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Siennicy Różanej
57. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sławoborzu
58. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Solcu nad Wisłą
59. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wielgomłynach
60. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wildze
61. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wyszkach
62. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zapolicach
63. Gminny Zarząd Dróg w Wieliczce
64. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
65. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
66. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
67. Kancelaria Sejmu
68. Kancelaria Senatu
69. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala w Warszawie
70. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
71. Komenda Główna Policji
72. Komenda Główna Straży Granicznej
73. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Skarżysku-Kamiennej
74. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
75. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku
76. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim
77. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach
78. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
79. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie
80. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie
81. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
82. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu
83. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu
84. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie

85. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie
86. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu
87. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
88. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu
89. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
90. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku
91. Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim
92. Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach
93. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
94. Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie
95. Komisja Nadzoru Finansowego
96. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
97. Krajowa Rada Sądownictwa
98. Krajowe Biuro Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w Warszawie
99. Krajowe Biuro Wyborcze
100. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
101. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
102. Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku
103. Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy
104. Kuratorium Oświaty w Katowicach
105. Kuratorium Oświaty w Szczecinie
106. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
107. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
108. Lubuski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim
109. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
110. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
111. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
112. Mazowieckie Kuratorium Oświaty w Warszawie
113. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brodnicy
114. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Chełmnie
115. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Golinie
116. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kole
117. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jelczu-Laskowicach
118. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wieliczce
119. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wyśmierzycach
120. Ministerstwo Edukacji Narodowej
121. Ministerstwo Finansów
122. Ministerstwo Gospodarki
123. Ministerstwo Infrastruktury
124. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
125. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
126. Ministerstwo Obrony Narodowej
127. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
128. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

129. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
130. Ministerstwo Skarbu Państwa
131. Ministerstwo Sportu i Turystyki
132. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
133. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
134. Ministerstwo Sprawiedliwości
135. Ministerstwo Środowiska
136. Ministerstwo Zdrowia
137. Naczelny Sąd Administracyjny
138. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie
139. Narodowy Bank Polski Centrala
140. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
141. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
142. Ośrodek Pomocy Społecznej w Bogatyni
143. Ośrodek Pomocy Społecznej w Dębnicy Kaszubskiej
144. Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrej
145. Ośrodek Pomocy Społecznej w Grodkowie
146. Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubomi
147. Ośrodek Pomocy Społecznej w Muszynie
148. Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Miasteczku
149. Ośrodek Pomocy Społecznej w Połańcu
150. Ośrodek Pomocy Społecznej w Sandomierzu
151. Państwowa Agencja Atomistyki
152. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy w Warszawie
153. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
154. PKP Polskie Linie Kolejowe SA w Warszawie
155. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
156. Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie
157. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
158. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA w Warszawie
159. Polska Akademia Nauk
160. Polski Komitet Normalizacyjny
161. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
162. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Dąbrowie Tarnowskiej
163. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Tarnowie
164. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Zawierciu
165. Powiatowy Urząd Pracy dla Miasta Torunia
166. Powiatowy Urząd Pracy w Białej Podlaskiej
167. Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie
168. Powiatowy Urząd Pracy w Cieszynie
169. Powiatowy Urząd Pracy w Dąbrowie Tarnowskiej
170. Powiatowy Urząd Pracy w Gdyni
171. Powiatowy Urząd Pracy w Gołdapi
172. Powiatowy Urząd Pracy w Inowrocławiu

173. Powiatowy Urząd Pracy w Końskich
174. Powiatowy Urząd Pracy w Kwidzynie
175. Powiatowy Urząd Pracy w Lipsku
176. Powiatowy Urząd Pracy w Łomży
177. Powiatowy Urząd Pracy w Opolu
178. Powiatowy Urząd Pracy w Ostrołęce
179. Powiatowy Urząd Pracy w Płocku
180. Powiatowy Urząd Pracy w Płońsku
181. Powiatowy Urząd Pracy w Polkowicach
182. Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu
183. Powiatowy Urząd Pracy w Przemyślu
184. Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku
185. Powiatowy Urząd Pracy w Skarżysku-Kamiennej
186. Powiatowy Urząd Pracy w Sławnie
187. Powiatowy Urząd Pracy w Sokółce
188. Powiatowy Urząd Pracy w Tarnobrzegu
189. Powiatowy Urząd Pracy w Tarnowie
190. Powiatowy Urząd Pracy w Wałczu
191. Powiatowy Urząd Pracy w Wągrowcu
192. Powiatowy Urząd Pracy w Węgorzewie
193. Powiatowy Urząd Pracy w Zawierciu
194. Powiatowy Urząd Pracy w Zduńskiej Woli
195. Powiatowy Urząd Pracy w Złotoryi
196. Powiatowy Urząd Pracy w Żaganiu
197. Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Cieszynie
198. Powiatowy Zarząd Dróg w Tarnowie
199. Powiatowy Zarząd Dróg w Wałczu
200. Powiatowy Zarząd Dróg w Zawierciu
201. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
202. Prokuratura Generalna w Warszawie
203. Prokuratura Okręgowa w Gliwicach
204. Prokuratura Okręgowa w Koninie
205. Prokuratura Okręgowa w Koszalinie
206. Prokuratura Okręgowa w Nowym Sączu
207. Prokuratura Okręgowa w Poznaniu
208. Prokuratura Okręgowa w Słupsku
209. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku
210. Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach
211. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
212. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
213. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie
214. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
215. Rządowe Centrum Legislacji
216. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białej Podlaskiej

217. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej
218. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy
219. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce
220. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku
221. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu
222. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach
223. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach
224. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu
225. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie
226. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zamościu
227. Sąd Apelacyjny w Białymstoku
228. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
229. Sąd Apelacyjny w Katowicach
230. Sąd Apelacyjny w Krakowie
231. Sąd Apelacyjny w Lublinie
232. Sąd Apelacyjny w Łodzi
233. Sąd Apelacyjny w Poznaniu
234. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie
235. Sąd Apelacyjny w Szczecinie
236. Sąd Apelacyjny w Warszawie
237. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
238. Sąd Najwyższy
239. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy
240. Sąd Okręgowy w Częstochowie
241. Sąd Okręgowy w Kaliszu
242. Sąd Okręgowy w Łodzi
243. Sąd Okręgowy w Płocku
244. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie
245. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu
246. Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach
247. Sąd Rejonowy w Ciechanowie
248. Sąd Rejonowy w Gdyni
249. Sąd Rejonowy w Gryficach
250. Sąd Rejonowy w Janowie Lubelskim
251. Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze
252. Sąd Rejonowy w Kolbuszowej
253. Sąd Rejonowy w Olecku
254. Sąd Rejonowy w Ostrowcu Świętokrzyskim
255. Sąd Rejonowy w Rzeszowie
256. Sąd Rejonowy w Tucholi
257. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
258. Służba Wywiadu Wojskowego
259. Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej
260. Starostwo Powiatowe w Cieszynie

261. Starostwo Powiatowe w Dąbrowie Tarnowskiej
262. Starostwo Powiatowe w Gołdapi
263. Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu
264. Starostwo Powiatowe w Kwidzynie
265. Starostwo Powiatowe w Lipsku
266. Starostwo Powiatowe w Łomży
267. Starostwo Powiatowe w Opolu
268. Starostwo Powiatowe w Płocku
269. Starostwo Powiatowe w Płońsku
270. Starostwo Powiatowe w Polkowicach
271. Starostwo Powiatowe w Przemyślu
272. Starostwo Powiatowe w Radomsku
273. Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej
274. Starostwo Powiatowe w Sławnie
275. Starostwo Powiatowe w Sokółce
276. Starostwo Powiatowe w Tarnowie
277. Starostwo Powiatowe w Toruniu
278. Starostwo Powiatowe w Wałczu
279. Starostwo Powiatowe w Wągrowcu
280. Starostwo Powiatowe w Węgorzewie
281. Starostwo Powiatowe w Zawierciu
282. Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli
283. Starostwo Powiatowe w Złotoryi
284. Starostwo Powiatowe w Żaganiu
285. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
286. Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach
287. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
288. Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach
289. Trybunał Konstytucyjny
290. Uniwersytet Medyczny w Białymstoku
291. Uniwersytet Medyczny w Łodzi
292. Uniwersytet Wrocławski
293. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
294. Urząd Dozoru Technicznego
295. Urząd Gminy Czernichów z siedzibą w Tresnej
296. Urząd Gminy w Borzechowie
297. Urząd Gminy w Bukowsku
298. Urząd Gminy w Chotczy
299. Urząd Gminy w Cisku
300. Urząd Gminy w Damnicy
301. Urząd Gminy w Dębnicy Kaszubskiej
302. Urząd Gminy w Dobrej
303. Urząd Gminy w Doruchowie
304. Urząd Gminy w Gniewoszowie

305. Urząd Gminy w Janowie
306. Urząd Gminy w Leżajsku
307. Urząd Gminy w Lubomi
308. Urząd Gminy w Maciejowicach
309. Urząd Gminy w Młodzieszynie
310. Urząd Gminy w Orli
311. Urząd Gminy w Siennicy Różanej
312. Urząd Gminy w Sławoborzu
313. Urząd Gminy w Solcu nad Wisłą
314. Urząd Gminy w Wielgomłynach
315. Urząd Gminy w Wildze
316. Urząd Gminy w Wyszkach
317. Urząd Gminy w Zapolicach
318. Urząd Komunikacji Elektronicznej
319. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu
320. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
321. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi
322. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu
323. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
324. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach
325. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach
326. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
327. Urząd Miasta Chełm
328. Urząd Miasta Chełmno
329. Urząd Miasta Gdyni
330. Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni
331. Urząd Miasta i Gminy w Jelczu-Laskowicach
332. Urząd Miasta i Gminy w Młynarach
333. Urząd Miasta i Gminy w Muszynie
334. Urząd Miasta i Gminy w Połańcu
335. Urząd Miasta i Gminy w Wieliczce
336. Urząd Miasta i Gminy w Wyśmierzycach
337. Urząd Miasta Poznania
338. Urząd Miasta Tarnobrzegu
339. Urząd Miasta w Ostrołęce
340. Urząd Miejski w Brodnicy
341. Urząd Miejski w Golinie
342. Urząd Miejski w Grodkowie
343. Urząd Miejski w Kole
344. Urząd Miejski w Nowym Miasteczku
345. Urząd Miejski w Sandomierzu
346. Urząd Morski w Szczecinie
347. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
348. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej

349. Urząd Regulacji Energetyki
350. Urząd Transportu Kolejowego
351. Urząd Zamówień Publicznych
352. Warmińsko-Mazurska Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie
353. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
354. Warszawski Uniwersytet Medyczny w Warszawie
355. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
356. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Białymstoku
357. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gorzowie Wielkopolskim
358. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach
359. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie
360. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Opolu
361. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rzeszowie
362. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Kielcach
363. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Olsztynie
364. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni
365. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu
366. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Łodzi
367. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie
368. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi
369. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu
370. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
371. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
372. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala w Warszawie
373. Zarząd Drogowy w Dąbrowie Tarnowskiej
374. Zarząd Dróg Powiatowych w Łomży
375. Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu
376. Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej
377. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy
378. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu
379. Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Olsztynie
380. 4 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Gliwicach

Załącznik 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2010 roku

1. Bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych).
2. Działania organów administracji publicznej podejmowanych w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych.
3. Finansowanie zadań realizowanych przez urzędy kontroli skarbowej.
4. Funkcjonowanie placówek zagranicznych MSZ ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem tych placówek.
5. Funkcjonowanie szkół rolniczych prowadzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
6. Funkcjonowanie wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa.
7. Gromadzenie danych o szkołach specjalnych w systemie informacji oświatowej.
8. Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
9. Kwalifikowalność wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych w ramach działania 3.1 – Infrastruktura drogowa, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego.
10. Opodatkowanie działalności gospodarczej podatkiem od gier.
11. Organizacja i finansowanie systemu przeszczepów narządów.
12. Prawidłowość postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej.
13. Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.
14. Procesy restrukturyzacji i prywatyzacji w sektorze poligrafii.
15. Procesy restrukturyzacyjne sektora przemysłu maszynowego.
16. Promocja kultury polskiej na świecie.
17. Prywatyzacja Kieleckich Kopalni Surowców Mineralnych SA.
18. Prywatyzacja Kopalni Surowców Skalnych SA.
19. Prywatyzacja Poznańskich Zakładów Sprzętu Ortopedycznego Spółka z o.o.
20. Prywatyzacja RUCH SA.
21. Przekształcenia własnościowe wybranych szpitali.
22. Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry, z uwzględnieniem „Programu dla Odry – 2006".
23. Realizacja Programu modernizacji Policji ustanowionego ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r.
24. Realizacja prywatyzacji bezpośredniej u wojewodów.
25. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje boisko – Orlik 2012".
26. Realizacja przez powiaty dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.
27. Realizacja przez zarządy województw wybranych zadań instytucji zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi.
28. Realizacja wybranych elementów Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej.
29. Realizacja wybranych zadań przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie.
30. Realizacja wybranych zadań przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Białymstoku.

31. Realizacja wybranych zadań przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie.
32. Realizacja zadań przez Państwową Inspekcję Sanitarną na terenach dotkniętych powodzią.
33. Realizacja zadań statutowych przez Dom Pracy Twórczej w Wigrach.
34. Realizacja zadań w ramach programu przygotowań organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.
35. Realizacja zadań w ramach programu przygotowań organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.
36. Restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstw transportu autobusowego.
37. Restrukturyzacja Krajowej Spółki Cukrowej SA.
38. Stan realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011".
39. Stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w Województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w BIP.
40. Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi w 2010 rok.
41. Wsparcie specjalne dla rolników w Polsce.
42. Wybór oraz realizacja indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.
43. Wychowanie fizyczne i sport w szkołach publicznych.
44. Wykonanie w 2010 r. planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego.
45. Wykonywanie funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego.
46. Wykonywanie przez właściwe organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.
47. Wykorzystania dotacji celowych i podmiotowych udzielanych w części 36 – Skarb Państwa oraz w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki.
48. Wykorzystanie środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów sportowych w województwie zachodniopomorskim.
49. Wymierzanie przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowanie.
50. Wywiązywanie się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów.
51. Zagospodarowanie majątku drogowych przejść granicznych w województwie lubuskim po wejściu Polski do strefy Schengen.
52. Zapobieganie powodziom i usuwanie skutków ich wystąpienia w przeciwpowodziowej infrastrukturze technicznej w województwie lubelskim w 2010 r.
53. Zarządzanie programami poprawy jakości środowiska współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego w latach 2007–2013.

Załącznik 3

Kryteria oceny wykonania budżetu

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

Oceny ogólnej wykonania budżetu dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen cząstkowych oddzielnie dla dochodów i wydatków.

Przyjmuje się następujące kryteria:

A. **Ocena pozytywna** stosowana jest w sytuacjach, gdy:

– nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub gdy uchybienia o charakterze formalnym wystąpiły sporadycznie, nie powodując negatywnych skutków dla budżetu,

– stwierdzone nieprawidłowości nie powodują negatywnych następstw dla budżetu (w przypadku zamówień publicznych ocena ta jest stosowana, gdy ustalone nieprawidłowości nie mają wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). Stwierdzone nieprawidłowości (uchybienia), przy zastosowaniu tej oceny, nie powinny nosić również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu w zakresie dochodów, wydatków jak i środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich. Ponadto ocenę należy stosować w sytuacji, gdy nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt B,

– sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie.

B. **Ocena pozytywna z zastrzeżeniami** stosowana jest, kiedy nie wystąpiły przesłanki oceny negatywnej, a:

– w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **nie mniej niż 0,25%** uszczupleń dochodów w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części, będących następstwem działań niezgodnych z prawem **lub** zaniechania działań określonych prawem **lub** środków pochodzących z budżetu Wspólnot Europejskich oraz źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, bezpowrotnie utraconych z winy kontrolowanej jednostki,

– w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **nie mniej niż 0,25%** wydatków ocenionych jako niecelowe **lub** niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części **lub** gdy stwierdzono, że **nie mniej niż 0,75%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym w przypadku zamówień publicznych – gdy stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na rozstrzygnięcia dotyczące zamówień (np. nie stosowano przepisów ustawy, dzielono zamówienie na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur udzielania zamówień, nie unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia w przypadkach określonych w ustawie itp.) **lub nie mniej niż 0,25%** bezpowrotnie utraconych na wskutek nieprawidłowości lub zaniechania zawinionego przez jednostkę środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich,

– sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie lub z zastrzeżeniami.

C. **Ocena negatywna** stosowana jest:

– w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** uszczupleń dochodów w relacji do dochodów uzyskanych ogółem w danej części wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem **lub** środków pochodzących z budżetu Wspólnot Europejskich oraz źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, bezpowrotnie utraconych,

– w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne **lub** stwierdzono, że **powyżej 3%** wydatków w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa **lub powyżej 0,75%** bezpowrotnie utraconych na wskutek nieprawidłowości lub zaniechania zawinionego przez jednostkę środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich,
– sprawozdania zaopiniowano negatywnie.

Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związanych z obsługą długu publicznego (78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego), części obejmującej tylko dochody (77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa i 87 – Dochody budżetu środków europejskich) oraz część 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

A. **Ocena pozytywna** stosowana jest, gdy:
– nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości,
– stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 78, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych,
– sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie.

B. **Ocena pozytywna z zastrzeżeniami** stosowana jest, gdy nie wystąpiły przesłanki oceny negatywnej, a:
– stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem prawa, niecelowo lub niegospodarnie, które nie miały zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu w danej części,
– sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie lub z zastrzeżeniami.

C. **Ocena negatywna** stosowana jest, gdy:
– stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części,
– sprawozdania budżetowe zaopiniowano negatywnie.

Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych (posiadających osobowość prawną, jak i bez osobowości prawnej) oraz agencji stosuje się zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do tej grupy.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków.
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części wg następującego wzoru:
   dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)
   waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

   waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\%$$

Do ocen cząstkowych przyporządkować należy następujące liczby punktów:

pozytywna	5
pozytywna z zastrzeżeniami	3
negatywna	1

Oceny cząstkowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

Obniżenia oceny o jeden punkt można dokonać w np. przypadkach gdy wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę wykazały nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym lub efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub wystąpiły błędy w sprawozdaniach bieżących i zostały usunięte w trakcie kontroli lub błędy w księgach rachunkowych bez wpływu na sprawozdanie roczne.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać w przypadkach, gdy nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o 2 punkty dokonuje się, gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia lub gospodarowania środkami przez gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe oraz gospodarowania środkami na rachunkach własnych lub niskiej realizacji zadań rzeczowych lub niepodania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe lub nieskutecznego i niezgodnego z ustawą o rachunkowości systemu rachunkowości i kontroli finansowej;

Podwyższenia oceny o 2 punkty dokonuje się, gdy ocena wynikająca z innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym jest pozytywna lub jednostka na skutek działań podjętych w trakcie kontroli wyegzekwowała zaległe należności z tytułu kar i grzywien lub podatków i ceł lub odzyskała aktywa, które do czasu ich ujawnienia nie były w dyspozycji jednostki.

3. Liczby punktów określające cząstkowe oceny dotyczące dochodów i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, określając tym samym wynik końcowy.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85 z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Relacja stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków określa się z dokładnością do setnych części po przecinku.

Zasady ustalania ocen ogólnych są następujące:

– **pozytywna,** gdy wynik końcowy jest równy lub większy od 4,
– **pozytywna z zastrzeżeniami,** gdy wynik końcowy jest większy lub równy 2 a mniejszy od 4,
– **negatywna,** gdy wynik końcowy jest mniejszy od 2.

W wyjątkowych przypadkach, w których nieprawidłowości są szczególnie istotne ze względu na ich charakter, dopuszcza się możliwość obniżenia także oceny ogólnej.

Załącznik nr 4

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 roku

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 01 Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 02 Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 03 Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 04 Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 06 Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 09 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 10 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 12 Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 14 Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 15/00 Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 17 Administracja publiczna.
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 18 Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 20 Gospodarka.
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 21 Gospodarka morska.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 22 Gospodarka wodna i w części 41 Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 24 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 25 Kultura fizyczna i sport oraz wykonanie planów finansowych i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 26 Łączność.

25. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 27 Informatyzacja.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 28 Nauka i w części 38 Szkolnictwo wyższe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 29 Obrona narodowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 30 Oświata i wychowanie.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 31 Praca i wykonania planu finansowego Funduszu Pracy oraz wykonania budżetu państwa w części 44 Zabezpieczenie Społeczne i w części 63 Sprawy Rodziny oraz wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w częściach: 32 Rolnictwo, 33 Rozwój wsi, 35 Rynki rolne, 62 Rybołówstwo oraz wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 34 Rozwój regionalny.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 37 Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy.
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 39 Transport.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 40 Turystyka.
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 42 Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu CEPIK.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 43 Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 45 Sprawy zagraniczne i członkowstwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 46 Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 49 Urząd Zamówień Publicznych.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 52 Krajowa Rada Sądownictwa.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 56 Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).

48. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 57 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 58 Główny Urząd Statystyczny.
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 59 Agencja Wywiadu (niejawna).
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 61 Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 64 Główny Urząd Miar.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 65 Polski Komitet Normalizacyjny.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 67 Polska Akademia Nauk.
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 r. budżetu państwa w części 66 Rzecznik Praw Pacjenta.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 68 Państwowa Agencja Atomistyki.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 70 Komisja Nadzoru Finansowego.
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 71 Urząd Transportu Kolejowego.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 74 Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 75 Rządowe Centrum Legislacji.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 76 Urząd Komunikacji Elektronicznej.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w częściach 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 80 Regionalne Izby Obrachunkowe.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w częściach 81 Rezerwa ogólna, 83 Rezerwy celowe.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 84 Środki własne Unii Europejskiej.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/02 Województwo dolnośląskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/04 Województwo kujawsko-pomorskie.

72. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/06 Województwo lubelskie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/08 Województwo lubuskie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/10 Województwo łódzkie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/12 Województwo małopolskie.
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/14 Województwo mazowieckie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/16 Województwo opolskie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/18 Województwo podkarpackie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/20 Województwo podlaskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/22 Województwo pomorskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/24 Województwo śląskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/26 Województwo świętokrzyskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/28 Województwo warmińsko-mazurskie.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/30 Województwo wielkopolskie.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 85/32 Województwo zachodniopomorskie.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 86 Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 88 Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku planu finansowego Agencji Rynku Rolnego.
91. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
92. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych .
93. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
94. Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 roku.
95. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

Załącznik nr 5

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2010 roku w porównaniu do ocen z 2009 roku

Numer i nazwa części lub nazwa funduszu celowego	ROK	Pozytywna	Pozytywna z zastrzeżeniami	Negatywna
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	2009		x	
	2010		x	
02 – Kancelaria Sejmu	2009	x		
	2010	x		
03 – Kancelaria Senatu	2009	x		
	2010	x		
04 – Sąd Najwyższy	2009	x		
	2010	x		
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	2009	x		
	2010	x		
06 – Trybunał Konstytucyjny	2009	x		
	2010	x		
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	2009	x		
	2010	x		
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	2009	x		
	2010	x		
10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	2009	x		
	2010	x		
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	2009	x		
	2010	x		
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	2009	x		
	2010	x		
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2009	x		
	2010	x		
14 – Rzecznik Praw Dziecka	2009	x		
	2010	x		
15 – Sądy powszechne	2009		x	
	2010	x		
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2009		x	
	2010	x		
17 – Administracja publiczna	2009	x		
	2010	x		
18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	2009	x		
	2010	x		
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	2009		x	
	2010		x	
20 – Gospodarka	2009		x	
	2010		x	
21 – Gospodarka morska	2009		x	
	2010		x	
22 – Gospodarka wodna	2009	x		
	2010	x		
23 – Integracja europejska	2009	x		
	2010	-	-	-

24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2009		x	
	2010	x		
25 – Kultura fizyczna i sport	2009		x	
	2010	x		
26 – Łączność	2009	x		
	2010	x		
27 – Informatyzacja	2009	x		
	2010	x		
28 – Nauka	2009	x		
	2010	x		
29 – Obrona narodowa	2009		x	
	2010		x	
30 – Oświata i wychowanie	2009	x		
	2010		x	
31 – Praca	2009		x	
	2010		x	
32 – Rolnictwo	2009	x		
	2010	x		
33 – Rozwój wsi	2009	x		
	2010	x		
34 – Rozwój regionalny	2009	x		
	2010	x		
35 – Rynki rolne	2009	x		
	2010	x		
36 – Skarb Państwa	2009	x		
	2010	x		
37 – Sprawiedliwość	2009		x	
	2010	x		
38 – Szkolnictwo wyższe	2009	x		
	2010		x	
39 – Transport	2009		x	
	2010		x	
40 – Turystyka	2009		x	
	2010	x		
41 – Środowisko	2009		x	
	2010		x	
42 – Sprawy wewnętrzne	2009		x	
	2010		x	
43 – Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	2009	x		
	2010	x		
44 – Zabezpieczenie społeczne	2009		x	
	2010		x	
45 – Sprawy zagraniczne i członkowstwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	2009		x	
	2010		x	
46 – Zdrowie	2009		x	
	2010		x	
49 – Urząd Zamówień Publicznych	2009	x		
	2010	x		

50 – Urząd Regulacji Energetyki	2009		x	
	2010	x		
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	2009		x	
	2010	x		
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	2009	x		
	2010	x		
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	2009	x		
	2010	x		
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	2009	x		
	2010	x		
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	2009	x		
	2010	x		
58 – Główny Urząd Statystyczny	2009	x		
	2010		x	
59 – Agencja Wywiadu	2009	x		
	2010	x		
60 – Wyższy Urząd Górniczy	2009	x		
	2010	x		
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	2009	x		
	2010	x		
62 – Rybołówstwo	2009		x	
	2010		x	
63 – Sprawy rodziny	2009	x		
	2010		x	
64 – Główny Urząd Miar	2009	x		
	2010	x		
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	2009		x	
	2010	x		
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	2009	x		
	2010	x		
67 – Polska Akademia Nauk	2009	x		
	2010	x		
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	2009	x		
	2010	x		
70 – Komisja Nadzoru Finansowego	2009	x		
	2010		x	
71 – Urząd Transportu Kolejowego	2009	x		
	2010	x		
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	2009	x		
	2010	x		
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2009	x		
	2010	x		
74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa	2009	x		
	2010	x		
75 – Rządowe Centrum Legislacji	2009	x		
	2010	x		
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	2009	x		
	2010	x		

78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego	2009	x		
	2010	x		
79 – Obsługa długu krajowego	2009	x		
	2010	x		
80 – Regionalne Izby Obrachunkowe	2009	x		
	2010	x		
81 – Rezerwa ogólna	2009	x		
	2010	x		
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2009	x		
	2010	x		
83 – Rezerwy celowe	2009	x		
	2010	x		
84 – Środki własne Unii Europejskiej	2009	x		
	2010	x		
85/02 - Województwo dolnośląskie	2009		x	
	2010		x	
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	2009	x		
	2010		x	
85/06 – Województwo lubelskie	2009		x	
	2010		x	
85/08 – Województwo lubuskie	2009	x		
	2010	x		
85/10 – Województwo łódzkie	2009		x	
	2010		x	
85/12 – Województwo małopolskie	2009	x		
	2010	x		
85/14 – Województwo mazowieckie	2009		x	
	2010		x	
85/16 – Województwo opolskie	2009	x		
	2010	x		
85/18 – Województwo podkarpackie	2009	x		
	2010		x	
85/20 – Województwo podlaskie	2009		x	
	2010		x	
85/22 – Województwo pomorskie	2009	x		
	2010		x	
85/24 – Województwo śląskie	2009		x	
	2010		x	
85/26 – Województwo świętokrzyskie	2009		x	
	2010		x	
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	2009		x	
	2010		x	
85/30 – Województwo wielkopolskie	2009		x	
	2010		x	
85/32 – Województwo zachodniopomorskie	2009		x	
	2010	x		
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	2009	-	-	-
	2010		x	
RAZEM	**2009**	**61**	**32**	**0**
	2010	**62**	**31**	**0**

Agencja Nieruchomości Rolnych	2009	x		
	2010	x		
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2009	x		
	2010	x		
Agencja Rynku Rolnego	2009	x		
	2010	x		
RAZEM AGENCJE	**2009**	**3**	**0**	**0**
	2010	**3**	**0**	**0**

Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2009	x		
	2010	x		
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Administracyjny	2009	x		
	2010		x	
Fundusz Emerytalno-Rentowy	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Emerytur Pomostowych	2009	-	-	-
	2010	x		
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	2009	x		
	2010		x	
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	2009		x	
	2010		x	
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	2009		x	
	2010	x		
Fundusz Pracy	2009		x	
	2010	x		
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	2009	x		
	2010		x	
Fundusz Promocji Kultury	2009		x	
	2010	x		
Fundusz Promocji Twórczości	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Rekompensacyjny	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Reprywatyzacji	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	2009		x	
	2010	x		

Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Skarbu Państwa	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2009		x	
	2010		x	
Fundusz Wsparcia Policji	2009	x		
	2010		x	
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	2009	x		
	2010	x		
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	2009	x		
	2010	x		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2009		x	
	2010		x	
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2009		x	
	2010	x		
RAZEM FUNDUSZE	2009	**18**	**8**	**0**
	2010	**20**	**7**	**0**

OGÓŁEM (części, agencje, fundusze)	**2009**	**82**	**40**	**0**
	2010	**85**	**38**	**0**

Załącznik 6

Spis tabel i wykresów

Spis tabel **str.**

1. Wzrost PKB w kwartałach lat 2009–2010 28
2. Inflacja w latach 2009–2010 28
3. Produkt krajowy brutto i jego składowe w latach 2009 –2010 32
4. Bilans płatniczy w latach 2009–2010 33
5. Zatrudnienie i bezrobocie w latach 2009–2010 34
6. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2009–2010 35
7. Wskaźniki cen, rynku pieniężnego i walutowego w latach 2009–2010 36
8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009–2010 43
9. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2010 r. 46
10. Zaawansowanie realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2010 r. 49
11. Dochody budżetu państwa według głównych źródeł w latach 2009–2010 52
12. Zaległości netto budżetu państwa w latach 2009–2010 54
13. Dochody podatkowe w latach 2009–2010 57
14. Struktura dochodów podatkowych w latach 2009–2010 58
15. Dochody z podatku akcyzowego w latach 2009–2010 59
16. Dochody niepodatkowe w latach 2009–2010 63
17. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2009–2010 63
18. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2009–2010 66
19. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2009–2010 70
20. Wydatki budżetu państwa w latach 2009–2010 72
21. Wydatki budżetu państwa w latach 2009–2010 z uwzględnieniem budżetu środków europejskich 72
22. Wydatki budżetu państwa z uwzględnieniem budżetu środków europejskich według działów w latach 2009–2010 73
23. Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje w latach 2009–2010 80
24. Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2010 82
25. Dotacje przedmiotowe w latach 2009–2010 85
26. Zatrudnienie i wynagrodzenia według statusu zatrudnienia w latach 2009–2010 91
27. Zatrudnienie i wynagrodzenia w latach 2009–2010 95
28. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2009–2010 108
29. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2009–2010 111
30. Dochody województw 120
31. Wydatki województw 126
32. Wydatki województw z budżetu środków europejskich 128
33. Bilans przepływów finansowych wynikający z napływu środków z UE 131
34. Stan środków z Unii Europejskiej na rachunkach programowych 133
35. Wykonanie dochodów budżetu środków europejskich w 2010 r. 138
36. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2010 r. 140
37. Wydatki na realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich 142
38. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSRO 2007–2013 143
39. Wykorzystanie pozostałych środków z budżetu Unii Europejskiej 149
40. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2009–2010 153
41. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych w latach 2009–2010 156
42. Stan państwowych funduszy celowych na koniec 2009 i 2010 r. 158
43. Wykonanie planów finansowych agencji państwowych 167
44. Łączne dochody, wydatki, deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich razem, w latach 2007–2010 178
45. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w 2010 r. 180

46. Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2010 r. 186
47. Przychody i rozchody z tytułu krajowych SPW 187
48. Podstawowe różnice w wyliczaniu wielkości długu publicznego według metodologii krajowej i unijnej 193
49. Państwowy dług publiczny w latach 2008–2010 194
50. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2009–2010 195
51. Różnice pomiędzy państwowym długiem publicznym (PDP) – według metodologii krajowej a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) – według metodologii unijnej (stan na koniec 2010 r. – dane z 13 maja 2011 r.) 196
52. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2008–2010 197
53. Dług Skarbu Państwa (przed konsolidacją) w latach 2008–2010 198
54. Dług krajowy w latach 2009–2010 198
55. Stan zadłużenia zagranicznego w latach 2009–2010 200
56. Należności Skarbu Państwa 203
57. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2006–2010 209
58. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2010 r., według podsektorów 211
59. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2006–2010 213
60. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2006–2010 214
61. Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2010 215
62. Dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2006–2010 216
63. Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 2006–2010 218
64. Deficyt i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007–2010 219
65. Inflacja w poszczególnych miesiącach 222
66. Podaż pieniądza w latach 2009 i 2010 225

Spis wykresów

1. Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2010 r. 7
2. Wydatki, dochody i deficyt środków europejskich w 2010 r. 8
3. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych 26
4. Dynamika PKB w latach 2001–2010 27
5. Tempo wzrostu PKB i inflacja w kwartałach 2009–2010 29
6. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu w kwartałach 2009–2010 30
7. Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w kwartałach 2009–2010 31
8. Stopa bezrobocia w latach 2001–2010 35
9. Średnie kursy walut w miesiącach 2010 r. 37
10. Relacja dochodów budżetu państwa do PKB w latach 2001–2010 41
11. Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2001–2010 42
12. Relacja deficytu budżetu państwa do PKB w latach 2001–2010 42
13. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w kwartałach 2010 r. 47
14. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w kwartałach 2010 r. 48
15. Struktura dochodów budżetu państwa w 2010 r. 51
16. Struktura wydatków w 2010 r. 71
17. Struktura wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2010 r. 96
18. Struktura wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2010 r. 97
19. Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE w latach 2007-2010 113
20. Struktura wydatków na sfinansowanie składki do UE w 2010 r. 114
21. Mandaty: odsetek ewidencjonowanych do 40 dni, a średni czas dostarczenia 123
22. Terminy wystawiania tytułów od daty ukarania 124
23. Wielkości długu Skarbu Państwa, Państwowego Długu Publicznego i długu sektora General Government w latach 2001–2010 197
24. Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2009–2010 224