



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ANALIZA
WYKONANIA W 2011 ROKU
BUDŻETU PAŃSTWA
I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

Warszawa czerwiec 2012

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Nr ewid. 122/2012/KBF

Nr ewid. 123/2012/KBF

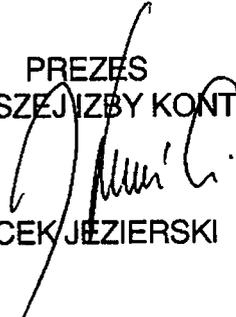
ANALIZA WYKONANIA W 2011 ROKU BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ



Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w dniu 6 czerwca 2012 roku

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


JACEK JEZIEJSKI

Spis treści

	Str.
I. Wprowadzenie	5
1. Podstawa prawna.....	5
2. Zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli budżetowej.....	6
3. Metodyka kontroli	7
4. Ustawa budżetowa na rok 2011	8
5. Założenia polityki pieniężnej na rok 2011.....	9
II. Synteza i podstawowe ustalenia kontroli	11
III. Wykonanie budżetu państwa	23
1. Warunki wykonania budżetu	23
1.1. Zjawiska kryzysowe w gospodarce światowej.....	23
1.2. Gospodarka polska	25
1.3. Uwarunkowania prawne	34
2. Zarządzanie wykonaniem budżetu państwa	38
2.1. Łączne dochody, wydatki i deficyt.....	39
2.2. Przebieg realizacji dochodów i wydatków	43
2.3. Zarządzanie płynnością	47
3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych.....	49
3.1. Sprawozdawczość budżetowa	49
3.2. Księgi rachunkowe.....	51
4. Dochody budżetu państwa	56
4.1. Dochody podatkowe.....	57
4.2. Dochody niepodatkowe.....	63
4.3. Pobór dochodów i egzekucja należności.....	70
5. Wydatki budżetu państwa.....	75
5.1. Wykonanie planu wydatków	75
5.2. Dotacje i subwencje	81
5.3. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	87
5.4. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	88
5.5. Wydatki majątkowe.....	97
5.6. Wydatki na programy wieloletnie	100
5.7. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	109
5.8. Środki własne Unii Europejskiej.....	113
6. Deficyt budżetu państwa	115
6.1. Wykonanie planu przychodów i rozchodów	120
6.2. Struktura źródeł finansowania deficytu budżetu państwa i innych potrzeb pożyczkowych.....	122
7. Wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym	124
7.1. Budżet zadaniowy na rok 2011	124
7.2. Funkcjonowanie systemu budżetowania zadaniowego	128

8. Dochody, wydatki i deficyt budżetu środków europejskich	131
8.1. Wykonanie planu dochodów budżetu środków europejskich.....	131
8.2. Wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich	133
8.3. Deficyt budżetu środków europejskich	142
9. Rozliczenia z Unią Europejską	143
9.1. Wykorzystanie środków europejskich	146
9.2. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006	152
IV. Sektor finansów publicznych	154
1. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych	155
2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych.....	158
3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego	162
4. Sytuacja finansowa wybranych jednostek.....	164
5. Wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych	169
5.1. Wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych	169
5.2. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych	181
5.3. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych.....	192
6. Państwowy dług publiczny	196
6.1. Rozmiary i struktura państwowego długu publicznego.....	196
6.2. Dług Skarbu Państwa	200
6.3. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych.....	203
6.4. Poręczenia Skarbu Państwa	206
6.5. Należności Skarbu Państwa	207
V. Wykonanie założeń polityki pieniężnej.....	210
Aneks 1. Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa	221
Aneks 2. Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2011 roku w porównaniu do ocen z 2010 roku	223
Aneks 3. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2011 roku	228
Aneks 4. Kontrole uproszczone	233
Aneks 5. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2011 roku	234
Aneks 6 Kryteria oceny wykonania budżetu	235
Aneks 7. Wykonanie budżetów wojewodów	238
Aneks 8. Wykaz tabel i wykresów	245

I. Wprowadzenie

Główne zadanie Najwyższej Izby Kontroli, jako naczelnego organu kontroli państwowej polega na dostarczeniu Sejmowi i obywatelom obiektywnej wiedzy o stanie i funkcjonowaniu państwa oraz rozliczeniu dochodów i wydatków publicznych. Podstawowym dokumentem służącym realizacji tego zadania jest sporządzana co-roczenie przez NIK analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

Analiza wykonania w 2011 r. budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej stanowi zbiorcze podsumowanie kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonych przez NIK u dysponentów części budżetowych i w innych jednostkach. Dokument ten zawiera omówienie warunków wykonania budżetu państwa i zarządzania jego wykonaniem, poświadczenie rzetelności sprawozdań budżetowych, ocenę wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie dochodów, wydatków i deficytu, ocenę wykonania planów finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, a także omówienie zarządzania państwowym długiem publicznym i ocenę wykonania założeń polityki pieniężnej.

Najwyższa Izba Kontroli, oprócz analizy wykonania w 2011 r. budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, sporządziła szczegółowe informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach budżetowych, o realizacji planów finansowych państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych oraz o powiązaniach budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa. Wykaz informacji przedłożonych Sejmowi zamieszczono w aneksie nr 1. Zestawienie ocen wykonania budżetu w poszczególnych częściach oraz ocen wykonania planów finansowych państwowych osób prawnych i funduszy celowych zawiera aneks nr 2.

1. Podstawa prawna

Obowiązek badania i oceny wykonania budżetu państwa przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika z Konstytucji RP oraz ustawy o NIK. Sporządzenie i przedłożenie Sejmowi przez NIK ustawowo określonych dokumentów ma umożliwić Sejmowi oraz odpowiednim organom sejmowym wypracowanie swojego stanowiska wobec rządowego sprawozdania z wykonania budżetu państwa i udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Z przepisów konstytucyjnych wynika, że Najwyższa Izba Kontroli ma przedstawić Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (art. 204 ust. 1 pkt 1) i opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 pkt 2). Obowiązek przedłożenia Sejmowi tych dokumentów wynika także z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o NIK.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej jest sprawozdaniem odrębnym od sprawozdań składanych Sejmowi przez Radę Ministrów i Radę Polityki Pieniężnej. Analiza ta obejmuje rok budżetowy i prezentuje pełny obraz gospodarki budżetowej państwa. W Analizie dokonywana jest nie tylko rachunkowa i merytoryczna analiza rządowego sprawozdania przedkładanego Sejmowi, lecz również własna ocena NIK problematyki składającej się na wykonanie budżetu państwa oraz polityki pieniężnej.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej powstaje w wyniku kontroli przeprowadzonych w wybranych jednostkach oraz w odniesieniu do poszczególnych zagadnień. W dokumencie tym wykorzystywane są ponadto wyniki innych kontroli przeprowadzanych w trakcie roku budżetowego, które mają wpływ na ocenę wykonania budżetu państwa. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej prezentuje także powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz wyniki kontroli wywiązywania się ze zobowiązań względem budżetu państwa przez podmioty, które nie należą do sektora finansów publicznych.

2. Zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli budżetowej

Kontrola wykonania w 2011 r. budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej została przeprowadzona w okresie od stycznia do maja 2012 r. Objęła ona dysponentów części budżetowych oraz wybranych dysponentów niższego stopnia, w tym realizujących programy finansowane z udziałem środków europejskich. Ponadto badaniom kontrolnym poddano Narodowy Bank Polski, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne, a także inne jednostki korzystające z dotacji budżetowych. Łącznie skontrolowano 330 jednostek, których wykaz stanowi aneks nr 3.

Kontrola przeprowadzona była u wszystkich dysponentów części budżetu państwa z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych, których określona liczba kontrolowana jest cyklicznie co trzy lata. Z uwagi na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości nie była przeprowadzana kontrola w sądach apelacyjnych. Oceny sprawozdawczości budżetowej sądów apelacyjnych dokonano na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz siedmiu sądach okręgowych i 13 sądach rejonowych. W częściach budżetu państwa, w których w wydatkach udział dotacji budżetowych był wysoki, kontrolę przeprowadzono także w jednostkach otrzymujących dotacje. Doboru dysponentów niższego stopnia w sądach apelacyjnych, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Prokuraturze Generalnej, dokonano z wykorzystaniem danych pochodzących z systemu Trezor (plan wydatków budżetu państwa) oraz informacji o kontrolach z lat ubiegłych.

W kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa przyjęto założenie, że nie będzie sprawdzana prawidłowość planowania i realizacji dochodów w częściach budżetu państwa, w których wykonanie dochodów było niższe od 200 mln zł. Ponadto założono, że w częściach, które w ostatnich trzech latach otrzymały ocenę pozytywną wykonania budżetu państwa i pozytywną opinię o ewidencji księgowej lub których udział wydatków w wydatkach budżetu państwa ogółem był niewielki, tj. do 50 mln zł, będzie prowadzona kontrola o ograniczonym zakresie. Przyjęto również, że spośród jednostek, które spełniają warunki zakwalifikowania do kontroli o ograniczonym zakresie, co roku będzie wybierana w sposób losowy grupa jednostek do kontroli pełnej. W 2011 r. do kontroli pełnej wykonania budżetu państwa wybrano na tej zasadzie Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Regulacji Energetyki i Kancelarię Sejmu. W pozostałych jednostkach pełna kontrola wykonania budżetu państwa

prowadzona będzie co cztery lata. Wykaz części, w których przeprowadzono kontrolę w ograniczonym zakresie zawiera aneks nr 4.

Kontrola miała charakter kompleksowy i objęła zarówno wiarygodność rozliczeń, jak i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw. Przedmiotowy zakres kontroli¹ uwzględniał:

- poświadczenie finansowego rozliczenia wykonania budżetu państwa w poszczególnych jego częściach i budżetu państwa jako całości, opartego na zbadaniu i ocenie wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz wyrażeniu opinii na temat sprawozdań budżetowych;
- przestrzeganie przepisów, zasad i procedur stosowanych przy realizacji dochodów i wydatków wraz z oceną zgodności systemu rachunkowości z zasadami rachunkowości, funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz systemów księgowości komputerowej;
- wykonanie zadań finansowanych lub współfinansowanych z budżetu państwa z punktu widzenia zasad należytego zarządzania finansami (zasady oszczędności, wydajności i skuteczności).

Obok prawidłowości realizacji dochodów z poszczególnych źródeł, badana była zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową, przepisami ustawy o finansach publicznych oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, rzetelność sprawozdań budżetowych, łącznie ze zbadaniem dowodów i zapisów księgowych, z których wynikają kwoty zawarte w sprawozdaniach, jak również prawidłowość stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy o rachunkowości oraz skutki innych ustaw regulujących zasady i tryb udzielania dotacji budżetowych.

Kompleksowy charakter kontroli wykonania budżetu państwa, obejmujący zarówno zagadnienia finansowe, jak i wykonania zadań, miał na celu uwypuklenie powiązania poniesionych nakładów finansowych z ich efektami rzeczowymi.

Do sporządzenia analizy wykorzystano również wymienione w aneksie nr 5 wyniki innych kontroli przeprowadzonych wcześniej lub równoległe z kontrolą budżetową oraz materiały sprawozdawcze i analityczne Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, a także Głównego Urzędu Statystycznego.

3. Metodyka kontroli

Kontrola została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa i obszarów zagrożonych korupcją². Zastosowane metody i techniki kontrolne były zgodne z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

¹ Podręcznik kontrolera NIK, 4. Rodzaje i kryteria kontroli, opublikowane www.nik.gov.pl.

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

Analiza ryzyka przeprowadzona została na poziomie całego budżetu państwa oraz na poziomie dysponentów części budżetowych i innych jednostek objętych kontrolą. Istotnym elementem analizy ryzyka był dla kontrolerów proces poznawania jednostki i środowiska w jakim działa, który został dokonany jeszcze przed rozpoczęciem kontroli³. Proces poznawania jednostki i jej środowiska, w tym ustanowionych mechanizmów kontroli zarządczej, trwał przez cały czas prowadzenia czynności kontrolnych. Gromadzone, aktualizowane i analizowane były te informacje, które wykorzystane zostały jako dowody badania, potwierdzające oszacowany przed przystąpieniem do badań kontrolnych poziom ryzyka wystąpienia istotnej nieprawidłowości.

Oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych dokonano w odniesieniu do rocznych i bieżących sprawozdań budżetowych na podstawie badania ksiąg rachunkowych z zastosowaniem metod i narzędzi informatycznych oraz badania próby dowodów i zapisów księgowych wybranymi metodą monetarną⁴, 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 transakcji leżących u podstaw wybranych dowodów księgowych, tj. z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK.

Do oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy i państwowych osób prawnych, zastosowano trzystopniową skalę ocen, przedstawioną w aneksie nr 6.

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.

4. Ustawa budżetowa na rok 2011

Budżet państwa jest najważniejszym planem finansowym państwa i narzędziem polityki społecznej, który jest uchwalany przez parlament w formie ustawy na okres roku kalendarzowego. Ustawa budżetowa upoważnia rząd do realizacji określonych w niej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

W ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.⁵ ustalono łączną kwotę:

- podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa 273.144,4 mln zł,
- wydatków budżetu państwa 313.344,4 mln zł

oraz deficyt budżetu państwa na dzień 31 grudnia 2011 r. nie większy niż 40.200,0 mln zł.

Prognoza dochodów budżetu państwa na 2011 r. oparta została na przewidywanej, wyższej niż w 2010 r. dynamice wzrostu PKB. W związku z powyższym założono

³ MSRF 315 poznanie jednostki i jej środowiska oraz szacowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

⁴ metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (ang. Monetary Unit Sampling – MUS).

⁵ Dz.U. Nr 29, poz. 150.

zwiększone tempo wzrostu dochodów podatkowych. Do czynników makroekonomicznych mających wpływ na sytuację gospodarczą w 2011 r. zaliczono wzrost zatrudnienia w gospodarce o 1,9%, realny wzrost PKB o 3,5%, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 2,3%, wzrost spożycia ogółem o 2,2%, realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 1,4%. Ponadto przy planowaniu wydatków na 2011 rok zastosowano tzw. tymczasową regułę wydatkową, określoną w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011. Polega ona na ograniczeniu wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających wprost z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych. Wzrost wymienionych wydatków nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym.

W zakresie budżetu środków europejskich ustalono łączną kwotę dochodów – 68.597,3 mln zł, wydatków – 84.004,0 mln zł oraz deficytu w wysokości 15.406,8 mln zł.

Łączna kwota dochodów budżetu środków europejskich wynikała z realizacji programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności w latach 2007–2013 (46.678,2 mln zł), Wspólnej Polityki Rolnej (21.220,3 mln zł), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (153,9 mln zł), Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (545,0 mln zł). Wydatki w budżecie środków europejskich przeznaczone zostały na realizację programów finansowanych z ich udziałem, z wyłączeniem projektów pomocy technicznej. W ramach planowanej kwoty 84.004,0 mln zł w rezerwach celowych ujęto 36.704,0 mln zł, a w pozostałych częściach budżetowych 47.300,1 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2011 ustalono także łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa w wysokości 402.251,5 mln zł i planowanych rozchodów budżetu państwa w wysokości 346.644,8 mln zł oraz saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa w kwocie 55.606,8 mln zł.

5. Założenia polityki pieniężnej na rok 2011

Założenia polityki pieniężnej są ustalane corocznie przez Radę Polityki Pieniężnej i przedkładane do wiadomości Sejmowi jednocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Zawierają one charakterystykę zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań polityki pieniężnej, cele oraz instrumenty jej realizacji.

Podstawowym zadaniem polityki pieniężnej jest utrzymywanie stabilnego poziomu cen. *Założenia* polityki pieniężnej realizuje Narodowy Bank Polski. Od początku 2004 r. ciągły cel inflacyjny wynosił 2,5%. Z możliwością odchylenia do 1 punktu procentowego w górę lub w dół. NBP wpływa na poziom inflacji przede wszystkim przez określanie wysokości oficjalnych stóp procentowych, które wyznaczają rentowności instrumentów polityki pieniężnej. W celu kształtowania krótkoterminowych stóp procentowych na rynku pieniężnym NBP wykorzystuje takie instrumenty polityki pieniężnej, jak operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz rezerwę obowiązkową.

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach* polityki pieniężnej na rok 2011 z września 2010 r. postanowiła kontynuować realizację polityki pieniężnej w oparciu o strategię bezpośredniego celu inflacyjnego. Celem strategii, zbieżnym z podstawowym celem działalności NBP, było utrzymanie stabilnego poziomu cen. Cel ten odnosił się do inflacji mierzonej zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych, w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego. Oznacza to, że w 2011 r. realizacja celu inflacyjnego miała być weryfikowana, tak jak w latach poprzednich, w ciągu całego roku. Priorytetem było jednoznaczne ukierunkowanie polityki pieniężnej na utrzymanie inflacji jak najbliżej celu 2,5%, a nie jedynie wewnątrz przedziału wahań. Rozwiązanie takie miało umożliwić ustabilizowanie oczekiwań inflacyjnych, co sprzyjało prowadzeniu polityki pieniężnej, która w reakcji na wstrząsy podażowe i popytowe wymaga mniejszych i rzadszych zmian stóp procentowych.

Realizacja podstawowego celu polityki pieniężnej miała równocześnie sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Prognozy NBP wskazywały na nieznaczne przyspieszenie wzrostu PKB w strefie euro w 2011 r. przy istotnej niepewności co do skutków kryzysu fiskalnego w wielu krajach strefy euro. Dlatego ważnym uwarunkowaniem wzrostu gospodarczego w kraju był rozwój sytuacji w strefie euro. Wpływ tego czynnika powodował, że oczekiwania Rady dotyczące sytuacji gospodarczej w 2011 r. obarczone były szczególną niepewnością ze względu na skalę, zasięg i długość globalnego kryzysu.

W *Założeniach* polityki pieniężnej przewidywano przyspieszenie wzrostu PKB w Polsce wspieranego głównie, tak jak w 2010 r., przez popyt krajowy związany z inwestycjami publicznymi (głównie infrastrukturalnymi). Przewidywano, że wsparciem dla wzrostu gospodarczego będzie stabilna konsumpcja gospodarstw domowych i ożywienie inwestycji przedsiębiorstw. Wśród ważnych uwarunkowań polityki pieniężnej wymieniono także możliwą poprawę sytuacji na krajowym rynku pracy, zwiększającą presję płacową, a także nierównowagę finansów publicznych, zagrożoną przekroczeniem przez dług publiczny progów ostrożnościowych zawartych w ustawie o finansach publicznych oraz limitu określonego w Konstytucji RP.

Jako czynniki ryzyka dla inflacji wskazano zaplanowany na początek 2011 r. wzrost większości stawek VAT, możliwe podwyżki cen nośników energii oraz możliwe podwyżki cen usług komunalnych związane z niekorzystną sytuacją budżetową jednostek samorządu terytorialnego. Istotnym źródłem ryzyka zewnętrznego pozostawać miało kształtowanie się cen surowców na świecie. Ponadto przewidywano oddziaływanie zmian kursu złotego na inflację, pozostające zarówno pod wpływem krajowej sytuacji gospodarczej, jak i sytuacji w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki.

II. Synteza i podstawowe ustalenia z kontroli

Podstawa prawna i zakres kontroli

1. Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli przedkłada analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 r., zatwierdzoną przez Kolegium NIK w dniu 6 czerwca 2012 r. Analiza zawiera omówienie warunków wykonania budżetu państwa i zarządzania jego wykonaniem, poświadczenie rzetelności sprawozdań budżetowych, ocenę wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie dochodów, wydatków i deficytu, ocenę wykonania planów finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, a także omówienie rozmiarów państwowego długu publicznego i ocenę wykonania założeń polityki pieniężnej. Dokument ten stanowi zbiorcze podsumowanie kontroli wykonania budżetu państwa, która została przeprowadzona w okresie od stycznia do maja 2012 r. Objęła ona dysponentów części budżetowych oraz wybranych dysponentów niższego stopnia, w tym realizujących programy finansowane z udziałem środków europejskich, a ponadto jednostki samorządu terytorialnego, państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne, a także Narodowy Bank Polski oraz inne jednostki korzystające z dotacji budżetowych. Łącznie skontrolowano 330 jednostek. Kontrola o ograniczonym zakresie została przeprowadzona w częściach budżetu państwa, które w ostatnich trzech latach otrzymały ocenę pozytywną wykonania budżetu państwa i pozytywną opinię o ewidencji księgowej lub których udział wydatków w wydatkach budżetu państwa ogółem był niewielki, tj. do 50 mln zł.

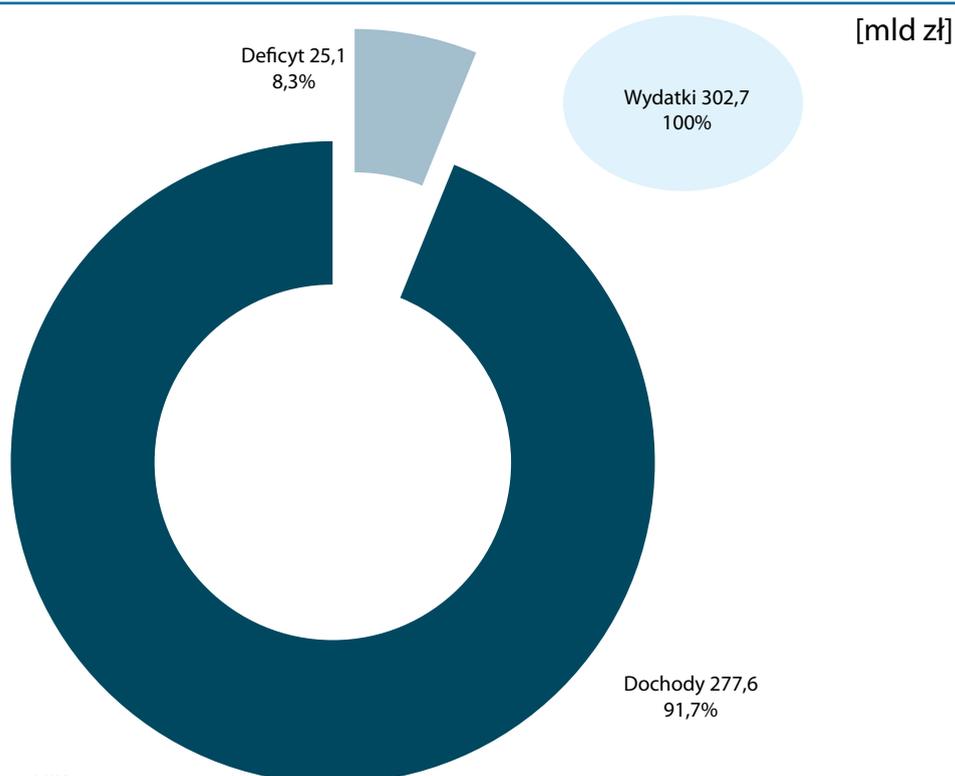
Opinia o sprawozdaniach budżetowych

2. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. przekazuje prawdziwy obraz wykonania dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła audyt łącznych sprawozdań budżetowych we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Zbadano prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań budżetowych przez dysponentów 102 części budżetowych, przy czym pozytywnie zaopiniowano sprawozdania 96 części budżetu państwa, co stanowi 94,1% badanych sprawozdań (w 2010 r. wskaźnik ten wyniósł 93,9%). NIK potwierdziła tym samym, iż przekazują one prawidłowy obraz wykonania w 2011 r. budżetu państwa. W pozostałych sześciu przypadkach NIK zgłosiła zastrzeżenia odnoszące się co najmniej do jednego sprawozdania. Również sprawozdania roczne z wykonania budżetu środków europejskich zostały zaopiniowane pozytywnie, z wyjątkiem dwóch sprawozdań jednostkowych, które zostały zaopiniowane z zastrzeżeniami. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości 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 2011 r.”

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa. Pozytywnie lub pozytywnie z zastrzeżeniami ocenione zostało wykonanie budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa oraz realizacja planów finansowych przez kontrolowane jednostki sektora finansów publicznych. Ocen pozytywnych było, podobnie jak w roku poprzednim, dwa razy więcej niż ocen pozytywnych z zastrzeżeniami. Negatywnie oceniono wykonanie w 2011 r. planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, ze względu na zrealizowanie w niewielkim stopniu zadań ustawowych.

1. Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2011 r.

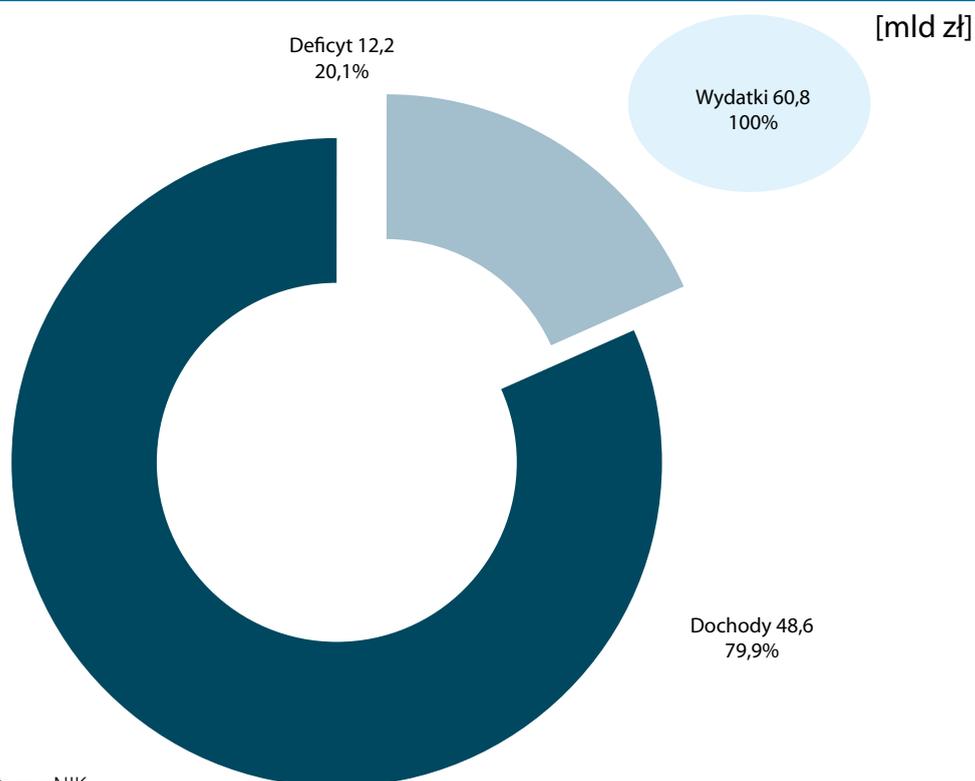


Źródło: opracowanie własne NIK.

Realizacja budżetu państwa była lepsza niż zakładano. Dochody budżetu państwa w 2011 r. były o 1,6% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Wydatki były niższe od limitu ustawowego o 3,4%. W rezultacie deficyt budżetu państwa, planowany na 40,2 mld zł, wyniósł 25,1 mld zł. Oznaczało to zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Uzyskane dochody pozwalały na sfinansowanie 91,7% wydatków budżetu państwa, podczas gdy w poprzednim roku relacja ta wynosiła 84,9%.

Budżet środków europejskich został zaplanowany ostrożnie i zapewniał duży margines bezpieczeństwa. Dochody budżetu środków europejskich stanowiły 70,8% zaplanowanej kwoty. Wydatki wyniosły 72,4% planowanej kwoty. Wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się deficytem w kwocie 12,2 mld zł, który był niższy o 3,2 mld zł od limitu ustawowego. Relacja dochodów do wydatków wyniosła 79,9%, wobec 78,4% w poprzednim roku.

2. **Wydatki, dochody i deficyt budżetu środków europejskich w 2011 r.**



Źródło: opracowanie własne NIK.

4. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 326,1 mld zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2010 r. o 13,2%. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 363,5 mld zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2010 r. o 6,0%. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 37,4 mld zł i był niższy od deficytu osiągniętego w 2010 r. o 17,6 mld zł, tj. o 32,1%. Zmniejszenie deficytu było następstwem realizacji wyższych dochodów o 38,1 mld zł, przy przyroście wydatków tylko o 20,5 mld zł i przyczyniło się do ograniczenia dynamiki wzrostu długu publicznego.

Warunki wykonania budżetu państwa

5. Na wykonanie budżetu państwa i sytuację finansów publicznych korzystny wpływ miały działania zmierzające do obniżenia deficytu finansów publicznych oraz kształtowanie się sytuacji gospodarczej w kraju.

Przy planowaniu wydatków na 2011 r. zastosowano tzw. tymczasową regułę wydatkową, określoną w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 z 29 stycznia 2010 r. Polegało to na ograniczeniu wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym, tzn. wynagrodzeń, pochodnych od wynagrodzeń, innych wydatków bieżących, niektórych dotacji i wydatków majątkowych. Reguła pozwalała na maksymalny wzrost tej grupy wydatków o 1% w ujęciu realnym. Ograniczeniu nie podlegały tzw. wydatki sztywne, których poziom wynika z ustawowych obowiązków państwa. Najbardziej znaczące pozycje wśród tych wydatków sta-

nowią subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wydatki na obronę narodową, składki wpłacane do budżetu Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, a także koszty obsługi długu publicznego. Od ograniczenia udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem zależy w głównej mierze stabilizacja finansów publicznych.

Przy planowaniu dochodów uwzględniono zmienione od 1 stycznia 2011 r. stawki VAT, których skutki zgodnie z przewidywaniami wyniosły 5,6 mld zł. Znowelizowana ustawa o finansach publicznych⁶ wprowadziła z dniem 1 maja 2011 r. obowiązek lokowania wolnych środków wybranych jednostek sektora finansów publicznych w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów oraz oddawanie w zarządzanie Ministrowi Finansów wolnych środków przez państwowe fundusze celowe. Miało to wpływ na bardziej efektywne zarządzanie płynnością Skarbu Państwa i całego sektora finansów publicznych. Ponadto od 1 maja 2011 r. obniżono składki przekazywane przez ZUS do OFE z 7,3% do 2,3% wynagrodzenia brutto. Zmiana w systemie emerytalnym umożliwiła zmniejszenie przyrostu długu publicznego.

6. Od 2007 r. w okresie globalnego kryzysu gospodarczego Polska osiągała najwyższy wzrost PKB spośród państw Unii Europejskiej. W IV kwartale 2011 r. produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej ogółem zwiększył się w skali roku o 0,8%. W Polsce tempo wzrostu PKB wyniosło 4,4%. Wyższą dynamikę wzrostu osiągnęły tylko kraje bałtyckie Litwa, Estonia i Łotwa. W zakresie PKB na jednego mieszkańca Polska od 2005 r. zmniejszała różnicę do państw strefy euro o średnio dwa punkty procentowe rocznie. Pomimo dobrych wyników gospodarczych na tle reszty Europy w ostatnich latach, Polska pozostaje szóstym najbiedniejszym państwem UE, z PKB per capita wynoszącym 64% średniej unijnej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 założono, że sytuacja gospodarcza na świecie będzie się poprawiać. Przewidywano, że w Polsce tempo wzrostu PKB wyniesie 3,5% przy inflacji na poziomie 2,3%. Realne tempo wzrostu PKB wyniosło 4,3% i było o 0,8 punktu procentowego wyższe od zakładanego. Głównym czynnikiem wzrostu był, tak jak założono, popyt krajowy, którego wpływ na tempo wzrostu gospodarczego był mniejszy niż w poprzednim roku. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2011 r. wyniósł 4,3% i był wyższy o 2,0 punkty procentowe od przyjętego na etapie planowania w ustawie budżetowej. Stabilnemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszył niższy niż w roku poprzednim wzrost produkcji sprzedanej przemysłu i sprzedaży detalicznej. Znacznie wyższy niż w roku poprzednim był natomiast wzrost produkcji budowlano-montażowej. W 2011 r. poprawiła się o 0,3 punktu procentowego relacja deficytu na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego do PKB. Szybszy wzrost obrotów towarowych w handlu zagranicznym po stronie eksportu niż importu spowodował, że relacja ta wyniosła minus 4,3%. Niewielkie przyspieszenie wzrostu gospodarczego wpły-

⁶ Dz.U. Nr 257, poz. 1726 ze zm.

nęło na wzrost liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw. Nie zahamowało to jednak wzrostu liczby bezrobotnych. Stopa bezrobocia na koniec 2011 r. wyniosła 12,5%, co oznacza, że była o 2,6 punktu procentowego wyższa niż zakładano. Z uwagi na wysoką inflację, tempo wzrostu płac realnych było niewielkie. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem było realnie o 1,2% wyższe niż przed rokiem. Średni roczny kurs euro wzrósł w skali roku o 3,1%, a dolara amerykańskiego zmniejszył się o 1,7%. W ostatnich miesiącach roku kursy te ulegały dużym wahaniom. Polska gospodarka okazała się w 2011 r. odporna na kryzys finansowy i ekonomiczny w gospodarce światowej.

Sytuacja finansów publicznych

7. Konsolidacja finansowa przyniosła w 2011 r. pierwsze pozytywne efekty. Zmniejszyło się tempo przyrostu długu publicznego i nierównowaga sektora finansów publicznych. Poprawa sytuacji sektora publicznego jest wynikiem rozpoczęcia reform systemowych. Na konieczność takich reform Najwyższa Izba Kontroli wskazywała w latach ubiegłych.

Państwowy dług publiczny (PDP) wyniósł na koniec 2011 r. 815,3 mld zł i w stosunku do roku poprzedniego był wyższy o 67,4 mld zł. W relacji do PKB stanowił 53,5%. Relacja ta wzrosła o 0,7 punktu procentowego. Tempo przyrostu państwowego długu publicznego w 2011 r. wyniosło 9,0% wobec 11,9% w 2010 r. Podobnie jak w 2010 r. relacja długu do PKB przekroczyła 50%, tj. pierwszy próg „ostrożnościowy” wynikający z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym, na 2013 r. Rada Ministrów będzie ponownie zobowiązana uchwalić projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie będzie mogła być wyższa niż analogiczna proporcja z ustawy budżetowej na 2012 r., tj. 11,6%. Przyrost państwowego długu publicznego był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 56,3 mld zł oraz zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 10,6 mld zł.

W 2011 r. przyrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczony według metodologii unijnej, był mniejszy niż w dwóch poprzednich latach. Dług ten wyniósł 858,9 mld zł i stanowił 56,3% PKB. W stosunku do 2010 r. relacja ta uległa zwiększeniu o 1,5 punktu procentowego i była już tylko o 3,7 punktu procentowego niższa niż wielkość referencyjna, określona w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Protokole w sprawie kryteriów konwergencji. W Unii Europejskiej relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2011 r. wyniosła 82,5% i była o 2,5 punktu procentowego wyższa niż w roku poprzednim. Dopuszczalny poziom długu (60%) przekraczało 14 państw UE.

8. Dynamika wzrostu długu Skarbu Państwa, stanowiącego większość PDP, była mniejsza niż w poprzednim roku. Dług Skarbu Państwa na koniec 2011 r. wyniósł 771,1 mld zł i w ciągu roku wzrósł o 69,3 mld zł, tj. o 9,9% (wobec 11,1% w 2010 r.). Wzrost poziomu długu był głównie wynikiem finansowania potrzeb pożyczkowych netto, powstania nowej kategorii zobowiązań z tytułu

depozytów przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie oraz deprecjacji złotego. Zadłużenie zagraniczne na koniec 2011 r. wyniosło 246,4 mld zł i w ciągu roku wzrosło o 51,6 mld zł, tj. o 26,5%. Udział zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa wzrósł o ponad 4 punkty procentowe i na koniec 2011 r. wyniósł 32%, przekraczając poziom 20–30% określony w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014”. Dług krajowy Skarbu Państwa na koniec 2011 r. wyniósł 524,7 mld zł i wzrósł o 17,7 mld zł, tj. o 3,5%.

9. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszył się z 7,8% w 2010 r. do 5,1% w 2011 r.⁷ i wyniósł 78,0 mld zł. Na zmniejszenie deficytu wpłynęła przede wszystkim poprawa wyniku podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Deficyt w tym podsektorze zmniejszył się z 90,8 mld zł w 2010 r. do 65,2 mld zł w 2011 r., a jego relacja do PKB z 6,4% do 4,3%. Deficyt w podsektorze instytucji samorządowych zmniejszył się z 17,3 mld zł w 2010 r. do 11,2 mld zł w 2011 r., a jego relacja do PKB z 1,2% do 0,7%. Poprawa sytuacji finansów publicznych ma istotne znaczenie dla trwałości wzrostu gospodarczego.

Budżet państwa

10. Prognoza dochodów budżetu państwa na 2011 r. okazała się prawidłowa. Dochody wyniosły 277,6 mld zł i były o 1,6% wyższe od planowanych. W porównaniu do 2010 r., dochody były wyższe o 10,9%. Decydujący wpływ na uzyskanie wyższych o 4,5 mld zł niż zakładano dochodów miały wyższe niż prognozowano dochody z tytułu wpłaty z zysku NBP oraz dywidend spółek Skarbu Państwa i wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych. Dochody podatkowe wyniosły 243,2 mld zł, tj. 100,2% prognozy zawartej w ustawie budżetowej, a dochody niepodatkowe – 32,3 mld zł, tj. 115,1% prognozy. Najwyższe dochody zrealizowano z tytułu VAT i podatku akcyzowego. Dochody z VAT wyniosły 120,8 mld zł i były wyższe od prognozowanych o 1,5 mld zł, tj. o 1,3%. Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 58,0 mld zł i były o 0,7 mld zł (o 1,3%) niższe od dochodów prognozowanych. Niższe od prognozowanych były także dochody z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych, podatku od gier oraz wpłat z Unii Europejskiej i innych źródeł. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych wykonano na poziomie planowanym.
11. Nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości w 2011 r. wzrosła o 7,3%, przy wzroście o 3,8% kwoty objętej tytułami wykonawczymi. Wskaźnik efektywności egzekucji poprawił się o 0,9 punktu procentowego i wyniósł 25,1%. Nadal na niskim poziomie pozostawała efektywność egzekucji prowadzonej przez izby celne. Zasadniczym problemem, pomimo poprawy wskaźnika efektywności egzekucji, był wysoki poziom zaległości podatkowych, w tym zagrożonych przedawnieniem. Zaległości podatkowe na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 22,9 mld zł i w porównaniu

⁷ Deficyt i dług obliczony według zasad Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA 95), Komunikat GUS z dnia 23 kwietnia 2012 r.

do stanu na koniec 2010 r. wzrosły o 11,4%. Dla porównania w 2010 r. zaległości podatkowe wzrosły o 7,8%. W urzędach skarbowych zaległości podatkowe zagrożone przedawnieniem według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 6,2 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wzrosły o 12,3%. Przeprowadzone przez NIK kontrole wskazały, że organy podatkowe mają możliwość poprawy skuteczności odzyskiwania należnych podatków przez dokonywanie na szerszą skalę i w odpowiednim czasie zabezpieczeń zobowiązań.

12. Wydatki budżetu państwa wyniosły 302,7 mld zł i były o 3,4%, tj. o 10,7 mld zł niższe od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej. Wydatki te, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrosły tylko o 2,6%, czyli realnie były niższe. Niższe niż planowano wykonanie wydatków wynikało z oszczędności powstałych w kosztach obsługi długu publicznego i wydatkach na składkę do Unii Europejskiej oraz nierozdysponowania w pełni wydatków ujętych w rezerwach celowych, w tym zwłaszcza na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Na poziomie zbliżonym do planowanego wykonano wydatki na dotacje i subwencje oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych. Wydatki majątkowe w budżecie państwa wyniosły 16,8 mld zł⁸ i były niższe niż w 2010 r. o 2,5%. Wykonano 88,9% wydatków ujętych w planie po zmianach, podczas gdy w pozostałych grupach wydatki wzrosły w porównaniu do poprzedniego roku. Na rok 2011 nie zakładano w budżecie krajowym wzrostu wydatków majątkowych.
13. Najbardziej, spośród poszczególnych grup wydatków, wzrosły w 2011 r. koszty obsługi długu publicznego. Wydatki na obsługę długu publicznego wyniosły 36,0 mld zł i były wyższe o 5,3% niż w poprzednim roku. W 2010 r. tempo wzrostu tych wydatków było wyższe i wyniosło 5,9%. Wydatki te były jednak o 2,5 mld zł niższe od kwoty wydatków na ten cel ujętej w ustawie budżetowej. Stanowiły 11,9% wydatków budżetu państwa. Ich udział był o 0,3 punktu procentowego wyższy niż w 2010 r. Wzrost kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego był wyższy niż zadłużenia krajowego. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były o 1.813,2 mln zł wyższe niż w 2010 r., przy czym wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wzrosły o 1.463,5 mln zł, a na obsługę długu krajowego o 349,7 mln zł.
14. Nie występowały trudności w regulowaniu zobowiązań przez państwowe jednostki budżetowe. Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych na koniec 2011 r. wyniosły 3,1 mld zł. Były to głównie zobowiązania, które corocznie wykazuje się z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz dodatkowego uposażenia rocznego żołnierzy oraz nagród rocznych funkcjonariuszy. Wysokość zobowiązań zmniejszyła się o 6,4% w porównaniu do stanu z poprzedniego roku. Zobowiązania wymagalne w kwocie 5,8 mln zł były ponad trzykrotnie niższe od stanu tych zobowiązań na koniec 2010 r. Złożyły się na to zobowiązania powstałe w 2011 r. w kwocie 4,3 mln zł oraz w latach ubiegłych w kwocie 1,5 mln zł.

⁸ Z tego w grupie wydatki majątkowe – 14,9 mld zł i w ramach grupy współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich – 1,9 mld zł.

15. Wyższe niż prognozowano dochody i niższe od planowanych wydatki spowodowały, że deficyt budżetu państwa w 2011 r. był niższy od limitu ustalonego w ustawie budżetowej o 15,1 mld zł i wyniósł 25,1 mld zł. Zgodnie z obowiązującym prawem, podobnie jak w latach poprzednich, znaczna część operacji była ujmowana poza rachunkiem wydatków, a tym samym deficytu. Z rozchodów na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przekazano 9,1 mld zł (w 2010 r. – 13,3 mld zł) do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na refundację ubytku składek przekazanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych oraz udzielono temu funduszowi pożyczki w kwocie 5,0 mld zł. Doliczenie tych operacji do deficytu spowodowałoby podwyższenie relacji deficytu do PKB o 1,0 punkt procentowy. Przyrost ten nie uwzględnia skutków zmniejszenia wysokości składki emerytalnej do OFE. Kwota nieprzekazana do OFE zwiększyła przyszłe zobowiązania FUS i zmniejszyła bieżące potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

Budżet środków europejskich

16. Budżet środków europejskich nie został tak dobrze zrealizowany jak budżet państwa. Należy jednak wziąć pod uwagę to, że na 2011 r. w budżecie środków europejskich zaplanowano o wiele wyższy wzrost, zwłaszcza wydatków, niż w budżecie państwa.

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 48,6 mld zł i były niższe od prognozowanych o 20,0 mld zł, tj. o 29,2%. W porównaniu do 2010 r. dochody te wzrosły o 28,9%. Niższa niż planowano realizacja dochodów wynikała z niewykonania planowanych wydatków podlegających refundacji oraz decyzji Ministra Finansów o pozostawieniu na rachunkach programowych środków w celu zapewnienia płynności finansowej tych programów w latach następujących, a także z opóźnień w realizacji wydatków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

17. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 60,8 mld zł i były niższe od planowanych o 23,2 mld zł, tj. o 27,6%. Wydatki były o 26,4% wyższe niż w poprzednim roku. Budżet środków europejskich zamknął się deficytem w kwocie 12,2 mld zł, który był niższy o 3,2 mld zł, tj. o 20,6% od limitu ustawowego. Deficyt wystąpił w sytuacji, gdy na rachunkach programowych na 31 grudnia 2011 r. pozostała kwota 3,2 mld euro z tytułu refundacji poniesionych wcześniej wydatków. Pomimo dysponowania środkami na rachunkach programowych część płatności w kwocie 11,2 mld zł (bez WPR) finansowana była w 2011 r. z rozchodów budżetu państwa. Zdaniem NIK, wynik budżetu środków europejskich byłby lepszy, gdyby płatności sfinansowano z rachunków programowych lub środków w kwocie 3,0 mld euro udostępnionych Ministrowi Finansów w latach 2009–2010 zamiast z rozchodów budżetu państwa.
18. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską, po raz kolejny, było dodatnie. Wyniosło ono 10,5 mld euro (w 2010 r. – 7,7 mld euro). Do Polski z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły środki w kwocie 14,3 mld euro, tj. o 27,1% wyższej niż w 2010 r. Z tytułu składki oraz zwrotów Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej kwotę 3,8 mld euro, tj. o 8,2% wyższą niż w 2010 r. Napływ środków z UE

był o 17,6% niższy niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Największą pozycję wpływów stanowiły środki z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne perspektywy finansowej 2007–2013 (9,6 mld euro) oraz na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (4,3 mld euro). Na finansowanie projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 środki były o 17,3% niższe niż planowano, a na Wspólną Politykę Rolną o 21,3% niższe. Napływ środków z UE był uzależniony od realizacji programów operacyjnych. Ze środków, które wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej, przekazano 7,8 mld euro na sfinansowanie w 2011 r. płatności dotyczących programów Narodowej Strategii Spójności oraz 2,4 mld euro na płatności bezpośrednie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Na dzień 31 grudnia 2011 r. rachunkach programowych w Narodowym Banku Polskim pozostały środki w kwocie 3,3 mld euro, wobec 1,5 mld euro na koniec 2010 r.

Potrzeby pożyczkowe

19. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2011 r. były ponad dwukrotnie niższe niż w 2010 r. Wyniosły one 26,9 mld zł i były niższe od kwoty planowanej o 29,4 mld zł. Głównymi ich składowymi były deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich, refundacja Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych składek przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych oraz sfinansowanie pożyczki dla FUS na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. W wyniku zmian w systemie emerytalnym, kwota refundacji dla FUS wyniosła 15,4 mld zł, wobec planowanej 23,9 mld zł. Została ona sfinansowana przychodami z prywatyzacji (6,2 mld zł) i emisją skarbowych papierów wartościowych w kwocie 9,2 mld zł zamiast planowanych 16,2 mld zł. Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe oddziaływało także wykorzystanie środków pozyskanych na zarządzanie płynnością w kwocie 24,5 mld zł. Wykorzystanie tych środków wpłynęło na obniżenie wysokości długu publicznego. Wyższe od zakładanego ukształtowanie się kwot przychodów i rozchodów związanych z wykorzystaniem aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością spowodowało, że przychody (812,3 mld zł) i rozchody budżetu państwa (774,9 mld zł) ogółem okazały się znacznie wyższe od planowanych. Kwota rozchodów nie przekroczyła jednak limitu ustawowego.
20. Minister Finansów zapewnił finansowanie potrzeb pożyczkowych, choć rzeczywista struktura finansowania różniła się od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Istotne znaczenie w zarządzaniu płynnością miał wprowadzony od maja 2011 r. mechanizm konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych. Średni stan środków z konsolidacji wyniósł 18,4 mld zł. Środki uzyskane z konsolidacji pozwoliły na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych. Spowodowało to mniejszy przyrost długu w 2011 r. oszacowany na 23,1 mld zł i oszczędności w wydatkach na obsługę długu publicznego, wynikające z zastąpienia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji na 43 mln zł. Konsolidacja nie spowodowała utrudnień w gospodarce finansowej jednostek sektora finansów publicznych. W ramach zarządzania płynnością Minister Finansów lokował środki

złotowe i walutowe w NBP i BGK. Na dzień 31 grudnia 2011 r. stan wszystkich środków budżetu państwa zgromadzonych na rachunkach złotych i walutowych wynosił około 31,8 mld zł i był wyższy od stanu na koniec 2010 r. o około 15 mld zł. Poziom tych środków pokrywa około 90% deficytu budżetu państwa zaplanowanego na rok 2012.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

21. W 2011 r. nastąpił spadek realnych wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, podczas gdy przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej było realnie wyższe niż w 2010 r. Według kwartalnych sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych wyniosło 727.415 osób i w porównaniu do roku 2010 (740.427) zmniejszyło się o 13.012 osób, tj. o 1,8%. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 38.459,9 mln zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 0,7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.406 zł i było wyższe niż w 2010 r. o 2,5%. W państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. wyniosły 25.648,5 mln zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 1,7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.191 zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosło o 1,4%. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 509.937 osób i było o 0,4% wyższe niż w poprzednim roku.
22. Prawidłowa była w większości przypadków realizacja planów finansowych i zadań przez pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych. Na koniec 2011 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych, których przychody wyniosły 198,2 mld zł i były o 0,5% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Wydatki wyniosły 201,4 mld zł i były niższe od kwoty planowanej o 1,0%. Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowiły 81,7% przychodów funduszy, a wydatki 83,3% wydatków tych funduszy. Z budżetu państwa przekazano dotacje do funduszy w kwocie 54,4 mld zł, w tym do FUS – 37,5 mld zł. Stan funduszy na koniec 2011 r. wyniósł 3,2 mld zł i był dwukrotnie niższy od stanu na koniec 2010 r. Zmniejszenie stanu środków w funduszach wynikało z pogorszenia sytuacji finansowej FUS, którego stan na koniec 2011 r. wyniósł minus 16,7 mld zł. Fundusz ten otrzymał mniejsze niż w poprzednim roku zasilanie zewnętrzne z tytułu dotacji budżetowej, pożyczki z budżetu państwa i środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Mniejsza też była refundacja z budżetu państwa części składki emerytalnej przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych.
23. Spośród 21 państwowych osób prawnych, które funkcjonowały w 2011 r., dwie, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego, pełniły funkcję agencji płatniczych, dysponujących środkami z budżetu Unii Europejskiej na Wspólna Politykę Rolną. W 2011 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała z tych środków 17,5 mld zł, a Agencja Rynku Rolnego – 0,4 mld zł. Państwowe osoby prawne osiągnęły za 2011 r. dodatni wynik finansowy. Dodatni wynik finansowy osiągnęły także dwie na cztery funkcjonujące w 2011 r. agencje wykonawcze. W dwóch agencjach wykonawczych koszty były równe przychodom. Na 16 instytucji gospodarki budżetowej, pięć miało ujemny wynik za 2011 r.

Budżet zadaniowy

24. Stan wdrażania budżetu zadaniowego, zwłaszcza w obszarze zarządczym NIK ocenia jako niezadowolający⁹. Jest to skutkiem regulacji prawnych, braku właściwej koncepcji i skutecznej koordynacji prac. Obecne usytuowanie odpowiedzialności za osiągnięcie celów funkcji państwa spowodowało, że na żadnym z organów władzy publicznej nie ciąży bezpośrednia odpowiedzialność za ich osiągnięcie i koordynowanie. Istnieje wysokie ryzyko, że proces wdrażania układu zadaniowego nie zakończy się przed 31 grudnia 2012 r., tj. w terminie określonym w art. 95 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Brak jest spójnej struktury zadań publicznych, opisywanych jednoznacznie zdefiniowanymi miernikami dokonań. Sposób wdrażania budżetu zadaniowego nie gwarantuje stworzenia spójnego systemu informacyjnego umożliwiającego gromadzenie, weryfikację i przetwarzanie danych opisujących stopień osiągnięcia zaplanowanych celów zadań publicznych w ramach planowanych kwot wydatków, zarówno na poziomie strategicznym (osiąganie celów funkcji państwa oraz celów zadań budżetowych), jak i na poziomie operacyjnym (osiąganie celów zadań i podzadań).

Nieprawidłowości

25. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie prawidłowości wykonania budżetu oraz zgodności systemu rachunkowości z zasadami rachunkowości oraz skuteczności funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczych dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, podobnie jak w ostatnich latach, 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.
26. Nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej dotyczyły między innymi nieosiągnięcia wartości wskaźników rezultatu projektów na poziomie założonym we wniosku o dofinansowanie, przedkładania do weryfikacji niekompletnych wniosków o płatność, dokonywania zakupów i usług niezgodnie z postanowieniami umów. Ponadto przyczyną niepełnej realizacji zadań współfinansowanych ze środków europejskich były, jak w przypadku projektu na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu, opóźnienia w rozpoczęciu realizacji części projektów, spowodowane późnym zawarciem porozumień o dofinansowanie. W rezultacie, ze względu na krótki czas pozostający do końca roku budżetowego, niemożliwe było przeprowadzenie przetargów w celu wyboru wykonawców części zaplanowanych zadań.

Założenia polityki pieniężnej

27. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2011* postanowiła kontynuować realizację ciągłego celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy. Inflacja

⁹ Informacja o wynikach kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości, Nr ewid. 27/2012/P/11/001/KAP – maj 2012 rok.

mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) kształtowała się w 2011 r. powyżej celu inflacyjnego, jak i powyżej górnej granicy przedziału odchyłań od celu i wynosiła w poszczególnych miesiącach od 3,6% do 5,0%. Średnioroczna inflacja w 2011 r. wyniosła 4,3%. Największy wpływ na wzrost inflacji miały ceny żywności, nośników energii, paliw, co było skutkiem niskiej podaży krajowych produktów rolnych i mięsa, istotnego wzrostu cen surowców i ropy naftowej na rynkach światowych oraz znacznej deprecjacji złotego w IV kwartale 2011 r. Czynniki te o charakterze podażowym i zewnętrznym, pozostawały poza bezpośrednim oddziaływaniem krajowej polityki pieniężnej. W perspektywie kontynuacji ożywienia gospodarczego, które stwarzało ryzyko nasilenia się presji płacowej i popytowej w I połowie 2011 r., RPP czterokrotnie podniosła stopy procentowe łącznie o 1 punkt procentowy, a w II połowie roku, wobec pogorszenia się perspektyw wzrostu koniunktury, jaki i umiarkowanego wzrostu czynników popytowych, na które polityka pieniężna może bezpośrednio oddziaływać, Rada utrzymała stopy procentowe na niezmiennym poziomie. Na skutki inflacyjne deprecjacji złotego NBP reagował interwencjami na rynku walutowym, ograniczającymi poziom osłabienia jak i zmienności kursu złotego. Podwyższona nadpłynność sektora bankowego, głównie w wyniku przeprowadzanej do kwietnia 2011 r. wymiany przez Ministerstwo Finansów w NBP środków walutowych z funduszy europejskich, była absorbowana przez NBP w operacjach sprzedaży 7-dniowych bonów pieniężnych NBP, bankom komercyjnym. Skuteczność tych działań została ograniczona niższym popytem banków na te operacje. Rozpoczęcie przez Ministra Finansów od maja 2011 r. sprzedaży walut z funduszy europejskich na rynku walutowym jak i przeprowadzone przez NBP dodatkowe 2–3 dniowe operacje absorbujące, spowodowały wyraźne zmniejszanie od września 2011 r. nadpłynności, a od lipca zmniejszyły się odchylenia stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej NBP.

III. Wykonanie budżetu państwa

1. Warunki wykonania budżetu państwa

Najważniejszymi czynnikami kształtującymi warunki realizacji budżetu państwa w 2011 r. były lepsza niż prognozowano sytuacja gospodarcza w Polsce oraz działania konsolidujące finanse publiczne, polegające na podwyższeniu stawki VAT, ograniczeniu wydatków oraz zwiększeniu wpływów z dywidend i obniżeniu składek przekazywanych do kapitałowego systemu emerytalnego z 7,3% do 2,3% wynagrodzenia brutto.

1.1. Zjawiska kryzysowe w gospodarce światowej

Powolne ożywienie w gospodarce światowej, po głębokim kryzysie z lat 2008–2009, uległo w 2011 r. wyhamowaniu. Gospodarkę zaczęła ogarniać druga fala kryzysu.

Po upadku banku inwestycyjnego Lehmann Brothers w październiku 2008 r. rządy wielu państw z obawy o załamanie systemu finansowego wsparły instytucje finansowe znacznymi środkami publicznymi. Równocześnie, w celu przeciwdziałania recesji, znacznie poluzowana została polityka fiskalna. Doprowadziło to do pobudzenia wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym znacznym wzroście w niektórych krajach deficytu finansów publicznych i długu publicznego. Nadmierne zadłużenie sektora prywatnego i publicznego spowodowało, że wierzyciele uznali, że niektóre państwa mają za wysokie długi żeby je spłacić, a niektóre banki za mało kapitału żeby pokryć swoje straty.

Podobnie, jak ożywienie w gospodarce światowej w 2010 r., tak i skala spowolnienia wzrostu gospodarczego w 2011 r., były bardzo zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi krajami. Wiele z nich stanęło przed koniecznością reformy finansów publicznych z uwagi na wysokie deficyty tego sektora. Na początku 2011 r. zwiększyła się zwłaszcza niepewność co do wypłacalności niektórych krajów strefy euro takich, jak Grecja, Portugalia, Hiszpania i Włochy. Kryzys zadłużeniowy w tych krajach znalazł swój wyraz w wysokiej rentowności ich obligacji skarbowych i negatywnie wpłynął na sytuację banków, które posiadają obligacje rządowe tych krajów.

W szczególnie trudnej sytuacji w 2011 r. była Grecja. Relacja długu publicznego do PKB na koniec 2010 r. w Grecji wyniosła 144,9%. Wprowadzenie europejskich mechanizmów stabilizacyjnych i pomoc udzielona Grecji w spłacie jej zadłużenia nie przyniosły spodziewanych efektów. Na skutek spadku PKB wzrosła relacja długu publicznego do PKB. Konieczne stało się częściowe umorzenie długu publicznego, co przełożyło się na pogorszenie sytuacji banków, które były wierzycielami Grecji. Straty tych banków były pokrywane w drodze dokapitalizowania przez rządy lub nawet przez nacjonalizację.

W większości krajów nastąpiło w 2011 r. osłabienie dynamiki wzrostu w porównaniu do 2010 r. Spowolnienie tempa wzrostu produktu krajowego brutto w kolejnych kwartałach 2011 r. obserwowano w większości krajów członkowskich OECD¹⁰.

¹⁰ Kraje OECD:

– należące do Unii Europejskiej: Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy;
– pozostałe kraje członkowskie: Australia, Chile, Kanada, Islandia, Izrael, Japonia, Meksyk, Norwegia, Nowa Zelandia, Republika Korei, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Turcja.

W rezultacie PKB dla krajów OECD ogółem w IV kwartale 2011 r. zwiększył się o 1,3% skali roku (wobec 2,5% w pierwszym, o 1,7% w drugim i o 1,5% w trzecim kwartale)¹¹. Najwyższą dynamiką charakteryzowały się Turcja, Chile oraz Estonia, gdzie wzrost wyniósł odpowiednio 4,8% w dwóch pierwszych krajach oraz 5,1% w Estonii. Relatywnie wysokie tempo wzrostu produktu krajowego brutto notowano także w Izraelu, Meksyku, Republice Korei i Słowacji (w granicach od 3,4% do 3,7%). W Polsce w poszczególnych kwartałach tempo wzrostu PKB było stabilne i w IV kwartale wyniosło 4,4%. W Niemczech PKB w IV kwartale zwiększył się w ujęciu rocznym o 2,0%, a w Stanach Zjednoczonych o 1,6%. Spośród krajów OECD w największym stopniu zmniejszył się PKB w Grecji i Portugalii, w IV kwartale odpowiednio o 7,5% i 2,8%. Niewielki spadek produktu krajowego brutto w czwartym kwartale 2011 r. wystąpił również w Japonii (o 0,6%), gdzie trudności gospodarcze były w dużej mierze rezultatem zniszczeń wywołanych trzęsieniem ziemi i tsunami. Nieznaczne obniżenie PKB w IV kwartale odnotowano także w Słowenii, na Cyprze, we Włoszech i Holandii.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego objęło w 2011 r. pozostałe największe gospodarki świata. W Chinach w IV kwartale PKB zwiększył się w ujęciu rocznym o 8,9%, wobec 9,7% w pierwszym, 9,5% w drugim i 9,1% w trzecim kwartale. Szczególnie wysokie spowolnienie wzrostu gospodarczego wystąpiło w Brazylii. PKB w IV kwartale zwiększył się o 1,4%, wobec 5,0% w czwartym kwartale 2010 r. W Indiach w IV kwartale PKB zwiększył się o 7,1%, podczas gdy dla całego 2010 r. wskaźnik ten wynosił 9,9%.

Polska jest w dużym stopniu zależna od sytuacji w Europie Zachodniej, w tym zwłaszcza w Niemczech.

Według danych Eurostatu, w IV kwartale 2011 r. produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej ogółem zwiększył się w skali roku o 0,8% (wobec 2,3% w IV kwartale 2010 r.). Spośród krajów Unii Europejskiej najwyższą dynamiką PKB charakteryzowały się kraje bałtyckie Łotwa (wzrost o 5,9%), Litwa (o 5,4%) oraz Estonia (o 5,1%). Stosunkowo wysoki wzrost notowano także w Polsce (o 4,4%) oraz na Słowacji (o 3,4%). Również w Niemczech, we Francji i Wielkiej Brytanii PKB zwiększył się w skali roku (odpowiednio o 2,0%, 1,3% i 0,5%), przy czym tylko w ostatnim z wymienionych krajów obserwowano nieznaczną poprawę dynamiki w porównaniu z poprzednim kwartałem. Trudna sytuacja utrzymywała się nadal w Grecji, gdzie spadek produktu krajowego brutto wyniósł 7,5%. Obniżeniu uległ również PKB w Portugalii (o 2,8%), Słowenii (o 1,5%) oraz na Cyprze (o 0,7%). Niekorzystne zmiany obserwowano też we Włoszech oraz w Holandii, gdzie po okresach relatywnie wysokiego wzrostu nastąpił spadek produktu krajowego brutto odpowiednio o 0,4% i 0,2%¹².

Według prognoz Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2012 r. produkt krajowy brutto na świecie zwiększy się w skali roku o 3,5% (wobec wzrostu o 3,9% w 2011 r.). Istotny wpływ na kształtowanie się dynamiki PKB na świecie mają kraje rozwijające się, w tym kraje BRICS¹³. Spośród państw zaliczanych do tej grupy, je-

¹¹ GUS. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne. OECD i wybrane kraje świata.

¹² Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, I kwartał 2012, GUS, 24 kwietnia 2012.

¹³ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz Republika Południowej Afryki.

dy nie w Brazylii prognozowany na 2012 r. wzrost PKB będzie wyższy niż notowany w roku ubiegłym (3,0% wobec 2,7%). Nieco wolniej niż w 2011 r. będą rozwijały się Chiny oraz Indie, gdzie produkt krajowy brutto ma zwiększyć się w skali roku odpowiednio o 8,2% i o 6,9%. W pozostałych krajach – w Rosji i Republice Południowej Afryki przewiduje się wzrost PKB o odpowiednio 4,0% i o 2,7%. Wśród pozaeuropejskich krajów rozwiniętych gospodarczo, relatywnie szybko będą rozwijać się Stany Zjednoczone i Kanada (wzrost po 2,1%) oraz Japonia (o 2,0%). Realny produkt krajowy brutto Unii Europejskiej nie zmieni się w stosunku do obserwowanego w ubiegłym roku, a w strefie euro obniży się o 0,3%. Spośród państw członkowskich najwyższym wzrostem gospodarczym w 2012 r. będą charakteryzowały się Polska (o 2,6%) i Słowacja (o 2,4%). W niewiele niższym tempie (wzrost po 2,0%) będą rozwijały się kraje bałtyckie – Litwa, Łotwa i Estonia. Produkt krajowy brutto zwiększy się także w Wielkiej Brytanii (o 0,8%), Niemczech (o 0,6%) i we Francji (o 0,5%), przy czym w przypadku dwóch ostatnich krajów prognozowany wzrost będzie znacznie niższy od notowanego w 2011 r.

Jednym z zasadniczych czynników ryzyka dla naszej gospodarki pozostaje nadal kształtowanie się sytuacji makroekonomicznej w krajach będących głównymi partnerami gospodarczymi Polski. Tendencje w gospodarce światowej wskazują na spowolnienie wzrostu gospodarczego. Sytuacja fiskalna niektórych krajów strefy euro stwarza poważne zagrożenie dla koniunktury gospodarczej i sytuacji na rynkach finansowych. Obawy o wypłacalność krajów strefy euro realizujących programy naprawcze zostały czasowo ograniczone przez działania UE i organizacji międzynarodowych. Realizacja programów konsolidacji fiskalnej w tych krajach, mających na celu zapewnienie ich długoterminowej wypłacalności, jest obciążona znaczną niepewnością. W przypadku ich niepowodzenia możliwe jest wystąpienie zaburzeń na rynkach finansowych. Taki rozwój sytuacji może pogłębić spowolnienie wzrostu gospodarczego oraz odpływ kapitału z rynków gospodarek wschodzących, do których należy Polska.

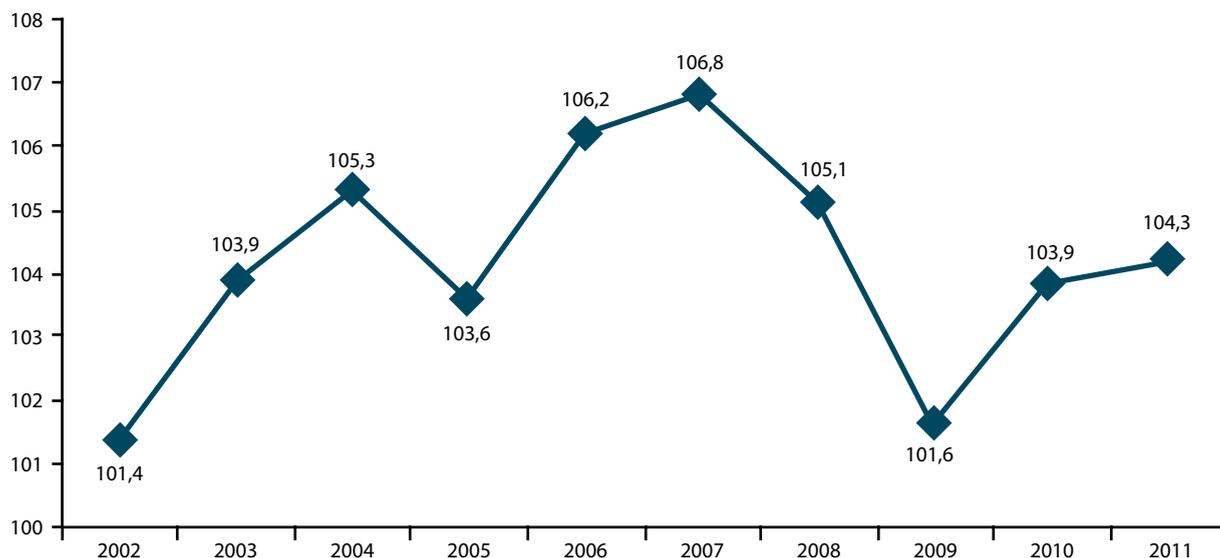
1.2. Gospodarka polska

W raporcie OECD¹⁴ wskazano, że od 2007 r. w okresie globalnego kryzysu gospodarczego Polska osiągała najwyższy wzrost PKB spośród państw członkowskich Organizacji. Polska gospodarka w latach 2007–2011 wzrosła o 15%, co było również najlepszym wynikiem pośród państw UE. W tym samym okresie gospodarka całej UE zmalała o 0,5%. Pomimo bardzo dobrych wyników gospodarczych na tle reszty Europy w ostatnich latach, Polska pozostaje szóstym najbiedniejszym państwem UE z PKB per capita wynoszącym 64% średniej unijnej.

Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w 2011 r. było stabilne. Produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 4,3% wobec wzrostu o 3,9% w 2010 r. i 1,6% w 2009 r. Polska gospodarka okazała się odporna na niekorzystne procesy zachodzące w gospodarce światowej i europejskiej. Wzrost gospodarczy w latach 2002–2011 przedstawiono na wykresie 3.

¹⁴ Economic Survey of Poland” z marca 2012 r.

3. Dynamika PKB w latach 2002–2011 (rok poprzedni = 100)



Źródło: dane GUS.

W czwartym kwartale ubiegłego roku w krajach Unii Europejskiej wyższe tempo wzrostu niż Polska osiągnęły tylko Estonia, Litwa i Łotwa. Przeciętny wzrost PKB w krajach UE w IV kwartale 2011 r. wyniósł 0,9%¹⁵.

W kolejnych kwartałach 2011 r. tempo wzrostu gospodarczego w Polsce nie ulegało większym zmianom. Najwyższy wzrost gospodarczy był w I kwartale 2011 r. (4,5%). W II i III kwartale PKB wzrósł o 4,2%, a w IV kwartale o 4,4%. Tempo wzrostu PKB w poszczególnych kwartałach przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wzrost PKB w kwartałach lat 2010–2011

Kwartały	2010	2011
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	102,8	104,5
II	103,7	104,2
III	104,3	104,2
IV	104,6	104,4

Źródło: Informacja GUS w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za lata 2009–2011. Warszawa, 23 kwietnia 2012 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 założono, że sytuacja gospodarcza na świecie będzie się poprawiać. Przewidywano, że tempo wzrostu PKB w 2011 r. wyniesie 3,5%.

W 2011 r. korzystnie na dochody budżetu państwa wpływał wyższy niż rok wcześniej wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. Najwyższy wzrost cen wystąpił w II i IV kwartale. Inflację w poszczególnych kwartałach dla lat 2010–2011 przedstawiono w tabeli 2.

¹⁵ Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju I kwartał 2011, GUS, Warszawa, kwiecień 2011 r.

Tabela 2. Inflacja w latach 2010–2011

Kwartaly	2010	2011
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	103,0	103,8
II	102,3	104,6
III	102,2	104,1
IV	102,9	104,6

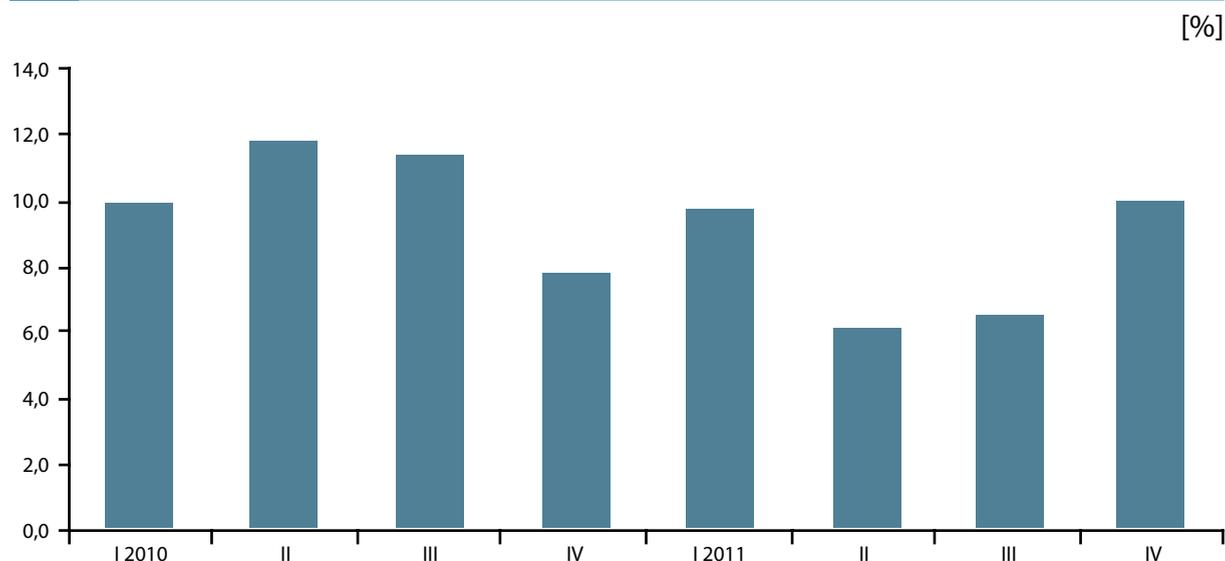
Źródło: dane GUS.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2011 r. wyniósł 4,3% i był wyższy o 2,0 punkty procentowe od założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Stabilnemu wzrostowi gospodarczemu w 2011 r. towarzyszył niższy niż w roku poprzednim wzrost produkcji sprzedanej przemysłu, wzrost sprzedaży detalicznej, a zwłaszcza znacznie wyższy niż w roku poprzednim wzrost produkcji budowlano-montażowej. Większe niż w 2010 r. było nasilenie zjawisk o charakterze inflacyjnym. Nadal trudna była sytuacja na rynku pracy.

Produkcja sprzedana przemysłu (w cenach stałych) w 2011 r. była o 7,5% wyższa niż w roku poprzednim (w 2010 r. wzrost o 9,0%). W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób produkcja sprzedana była o 7,7% wyższa niż przed rokiem. Najwyższy wzrost produkcji wystąpił w IV kwartale. Zwiększenie produkcji w 2011 r. wystąpiło we wszystkich sekcjach przemysłu. Najwyższy wzrost odnotowano w przetwórstwie przemysłowym (o 8,3%). W dostawie wody, gospodarowaniu ściekami i odpadami oraz rekultywacji produkcja zwiększyła się o 6,7%. W górnictwie i wydobywaniu produkcja zwiększyła się o 2,7%, w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę – o 2,0%. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu przedstawiono na wykresie 4.

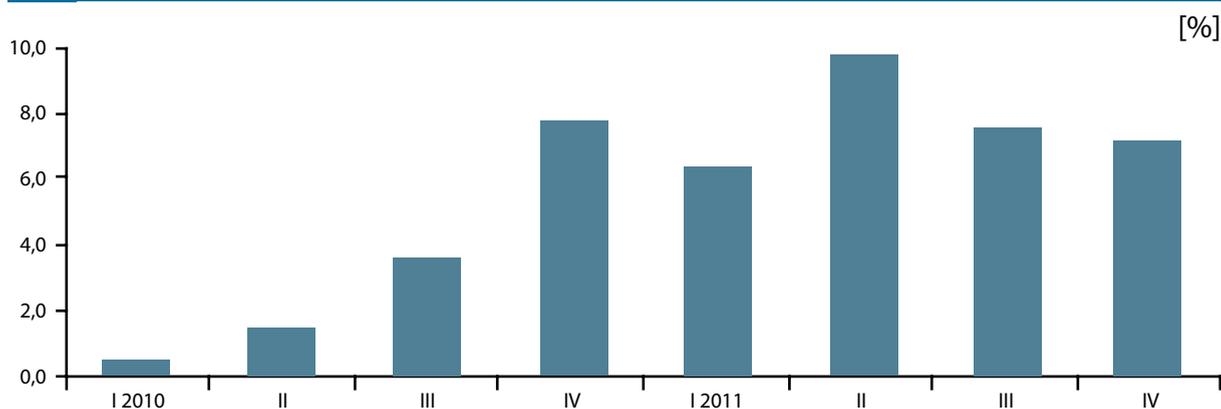
4. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu w kwartałach 2010–2011 (analogiczny okres roku poprzedniego = 100)



Źródło: dane GUS.

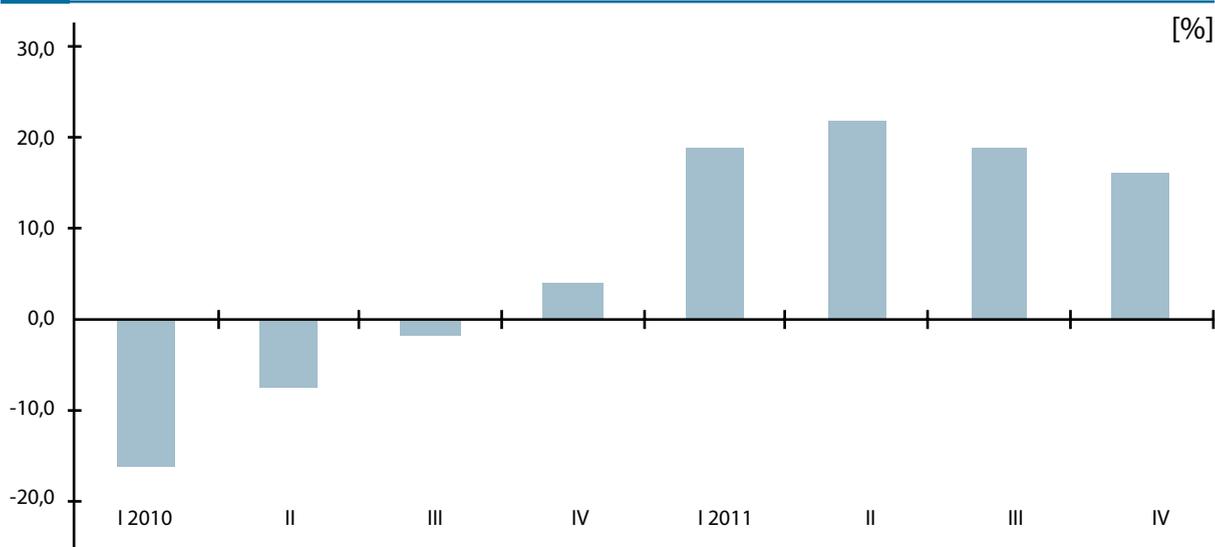
Sprzedaż detaliczna ogółem (w cenach stałych) w 2011 r. była o 1,3% wyższa niż w roku poprzednim. W 2010 r. wystąpił spadek sprzedaży detalicznej o 1,0%. W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób sprzedaż detaliczna w 2011 r. wzrosła jeszcze bardziej. W 2011 r. zwiększyła się o 7,3%, wobec 3,1% w 2010 r. Najwyższy wzrost o 27,9% wystąpił w przedsiębiorstwach prowadzących sprzedaż w niewyspecjalizowanych sklepach. Drugi rok z rzędu obniżyła się sprzedaż w przedsiębiorstwach wyspecjalizowanych w handlu żywnością, napojami i wyrobami tytoniowym (w 2011 r. o 2,2%). Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w poszczególnych kwartałach 2010–2011 przedstawia wykres 5.

5. Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w kwartałach 2010–2011 (analogiczny okres roku poprzedniego = 100)



Źródło: dane GUS.

6. Tempo produkcji budowlano-montażowej w kwartałach 2010–2011 (analogiczny okres roku poprzedniego = 100)



Źródło: dane GUS.

Produkcja budowlano-montażowa (w cenach stałych) zrealizowana na terenie kraju przez przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób w 2011 r. była o 16,3% wyższa niż przed rokiem. W roku poprzednim wzrost ten wyniósł 3,5%. Wzrost wystąpił zarówno w sprzedaży robót o charakterze remontowym (o 20,5%), jak i inwestycyjnym (o 14,5%). W podmiotach specjalizujących się w inżynierii lądowej i wodnej sprzedaż zwiększyła się o 25,9%, a w robotach budowlanych specjalistycznych – o 29,8%. Niski wzrost produkcji (o 2,0%) odnotowano w przedsiębiorstwach zajmujących się budową budynków. Tempo produkcji budowlano-montażowej przedstawiono na wykresie 6.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 założono, że sytuacja gospodarcza na świecie będzie się poprawiać. Przewidywano, że w Polsce tempo wzrostu PKB w 2011 r. wyniesie 3,5%, a głównym czynnikiem wzrostu będzie popyt krajowy, którego tempo wzrostu wyniesie 4,0%.

W 2011 r. głównym czynnikiem wzrostu PKB był, tak jak zakładano, popyt krajowy, którego wpływ na tempo wzrostu gospodarczego był mniejszy niż w poprzednim roku i wyniósł 3,7 punktu procentowego. Wpływ spożycia ogółem był większy niż w poprzednim roku i wyniósł 2,6 punktu procentowego. Wzrósł również do 2,1 punktu procentowego wpływ akumulacji. Wpływ popytu zagranicznego na wzrost PKB był w przeciwieństwie do poprzedniego roku dodatni i wyniósł 0,6 punktu procentowego.

Realne tempo wzrostu PKB w 2011 wyniosło 4,3% i było o 0,8 punktu procentowego wyższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Dane dotyczące prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2011 r. w zakresie PKB i jego składowych oraz dane obrazujące ich rzeczywiste wykonanie w 2010 r. i 2011 r. przedstawione zostały w tabeli 3.

Tabela 3. Produkt krajowy brutto i jego składowe w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	Jednostka	2010		2011	
		Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
PKB (ceny bieżące)	mld zł	1.412,1	1.416,4	1.496,3	1.524,7
PKB (ceny stałe)	%	103,0	103,9	103,5	104,3
Eksport	%	106,0	112,1	106,2	107,5
Import	%	107,0	113,9	107,4	105,8
Popyt krajowy	%	103,4	104,6	104,0	103,7
Spożycie	%	102,7	103,4	102,2	102,0
indywidualne	%	102,1	103,2	103,1	103,1
zbiorowe	%	104,6	104,1	99,3	98,7
Akumulacja	%	106,2	109,3	110,8	109,9
nakłady brutto na środki trwałe	%	101,6	99,8	108,6	108,3

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2011; Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za lata 2009-2011, kwiecień 2012.

Istotną zmianą w porównaniu do prognoz był w 2011 r. większy wzrost eksportu niż importu.

Bilans płatniczy

W 2011 r. poprawiła się nieznacznie relacja salda obrotów bieżących do PKB. Szybzy wzrost obrotów towarowych w handlu zagranicznym po stronie eksportu niż importu spowodował, że relacja ta w 2011 r. wyniosła minus 4,3%.

Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się w 2011 r. ujemnym saldem w kwocie 15.917 mln euro, które poprawiło się w ujęciu rocznym o 576 mln euro. Relacja salda obrotów bieżących do PKB była lepsza o 0,3 punktu procentowego niż w 2010 r. Na wysokość nierównowagi zewnętrznej znaczny wpływ miały ujemne salda obrotów towarowych oraz dochodów. Ujemne saldo obrotów towarowych zwiększyło się z 8.893 mln euro w 2010 r. do 10.112 mln euro w 2011 r. Wpływy z eksportu towarów zwiększyły się w ujęciu rocznym o 11,4%, a wypłaty za import – o 11,5%.

Dane dotyczące bilansu płatniczego w 2010 r. i 2011 r. przedstawione zostały w tabeli 4.

Tabela 4. Bilans płatniczy w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010	2011
	mln euro	
A. Rachunek bieżący	-16.493	-15.917
w tym Obroty towarowe: saldo	-8.893	-10.112
Wpływy z eksportu	125.007	139.252
Wypłaty za import	133.900	149.364
B. Rachunek kapitałowy i finansowy	34.982	27.863
w tym Inwestycje bezpośrednie (netto)	2.547	6.618
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-4,6	-4,3

Źródło: Bilans płatniczy, dane roczne, NBP.

W 2011 r. obroty towarowe handlu zagranicznego rosły szybciej po stronie eksportu niż importu. Zwiększyła się wymiana handlowa ze wszystkimi grupami krajów. Eksport liczony w cenach bieżących w złotych był wyższy niż w 2010 r. o 15,3%, natomiast import wzrósł o 14,6%. Wymiana zamknęła się ujemnym saldem w wysokości 59,6 mld zł, wobec minus 55,1 mld zł w 2010 r. Obroty handlu zagranicznego liczone w euro zwiększyły się po stronie eksportu o 12,8%, a po stronie importu o 12,1%.

W strukturze geograficznej obrotów ogółem w 2011 r., w porównaniu do poprzedniego roku, obniżył się podobnie jak w 2010 r. udział krajów rozwiniętych, w tym krajów UE, przy jednoczesnym wzroście udziału krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Największym odbiorcą polskich produktów w 2011 r. były podobnie jak w latach poprzednich, kraje Unii Europejskiej. Eksport do krajów Unii Europejskiej stanowił 77,8% wartości eksportu ogółem, a import z tych krajów – 59,2% wartości importu ogółem (w 2010 r. odpowiednio 79,1% i 59,5%). Najwyższy udział w obrotach handlu zagranicznego miały Niemcy. Udział Niemiec w eksporcie ogółem wyniósł 26,1%, a w imporcie ogółem 22,3%. Wśród najważniejszych partnerów Polski, kolejne miejsca po Niemczech w eksporcie zajmowały Wielka Brytania (6,4%), Republika Czeska (6,2%), Francja (6,1%), Włochy (5,3%), Rosja (4,5%), a w imporcie – Rosja (12,2%), Chiny (8,8%), Włochy (5,3%), Francja (4,2%).

Saldo obrotów kapitałowych i finansowych bilansu płatniczego zmniejszyło się z 34.982 mln euro w 2010 r. do 27.863 mln euro w 2011 r. Było one prawie dwukrotnie wyższe niż deficyt obrotów bieżących.

Znacznie wzrosły zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce. Zwiększyły się one z 6.696 mln euro w 2010 r. do 10.340 mln euro w 2011 r. Zmniejszyły się polskie inwestycje bezpośrednie za granicą z 4.149 mln euro w 2010 r. do 3.722 mln euro w 2011 r.

Rynek pracy

Niewielkie przyspieszenie wzrostu gospodarczego w 2011 r. wpłynęło na wzrost liczby pracujących w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw. Nie zahamowało to jednak wzrostu liczby bezrobotnych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 założono, że przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniesie 5.444 tys. osób, liczba zarejestrowanych bezrobotnych 1.588 tys. osób, a stopa bezrobocia 9,9%.

Dane dotyczące przewidywanego wykonania w 2010 r. i rządowej prognozy zatrudnienia na 2011 r. oraz dane obrazujące rzeczywiste wykonanie w 2010 r. i 2011 r. przedstawione zostały w tabeli 5.

Tabela 5. Zatrudnienie i bezrobocie w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010		2011			
	Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	Liczba osób (tys.)				Dynamika	
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	9.859	9.745	10.045	9.913	101,9	101,7
w tym w sektorze przedsiębiorstw	5.315	5.373	5.444	5.544	104,3	103,2
Liczba bezrobotnych	1.970	1.955	1.588	1.983	80,6	101,4
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	12,3	12,4	9,9	12,5	x	x

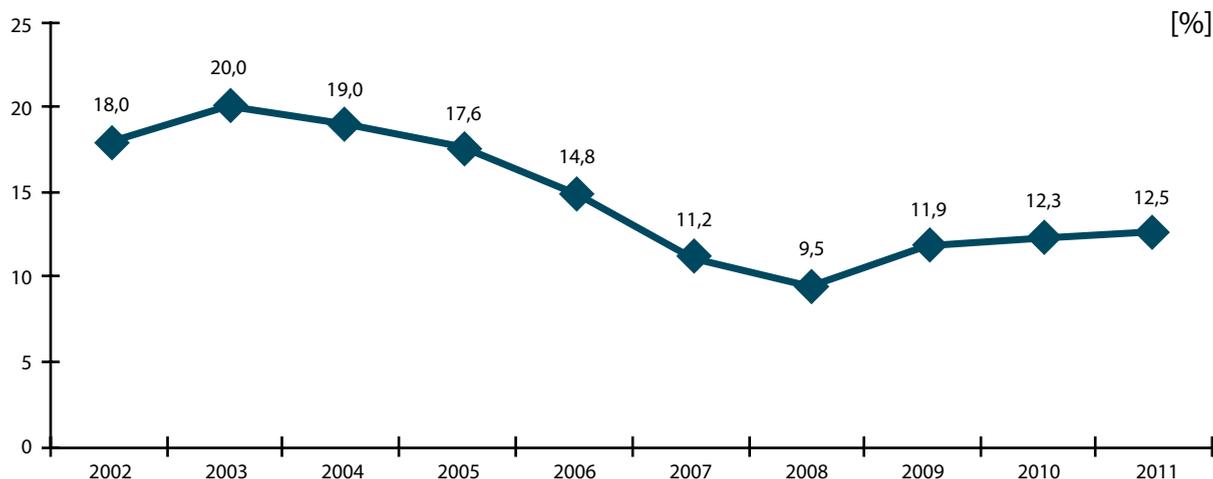
Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2011, Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2012 r.

Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2011 r. wyniosło 9.913 tys. osób, tj. o 1,7% więcej niż w roku poprzednim. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 5.544 tys. osób i było o 3,2% wyższe niż w 2010 r.

Nietrafna okazała się prognoza odnośnie liczby bezrobotnych. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2011 r. wyniosła 1.983 tys. osób i była wyższa o 1,4% niż na koniec 2010 r. Stopa bezrobocia na koniec 2011 r. wyniosła 12,5%, co oznacza, że wzrosła nieznacznie w skali roku.

Kształtowanie się stopy bezrobocia w latach 2002–2011 przedstawiono na wykresie 7.

7. Stopa bezrobocia w latach 2002–2011



Źródło: dane GUS.

W 2011 r. liczba nowo zarejestrowanych bezrobotnych wyniosła 3.591 tys. osób i w ujęciu rocznym zmniejszyła się o 14,0%, wobec wzrostu przed rokiem o 11,8%. Osoby rejestrujące się po raz kolejny stanowiły 79,0% nowo zarejestrowanych bezrobotnych. Z ewidencji bezrobotnych w 2011 r. skreślono 2.563,5 tys. osób, tj. o 14,0% mniej niż w 2010 r. Główną przyczyną wyrejestrowania było podjęcie pracy. W strukturze bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2011 r. więcej niż rok wcześniej było kobiet, które stanowiły 53,5%. Zwiększył się również do 83,5% udział osób wcześniej pracujących. Na niezmiennym poziomie pozostał odsetek absolwentów, który wyniósł 6,2%.

Wynagrodzenia i świadczenia społeczne

Wzrost przeciętnych nominalnych miesięcznych wynagrodzeń brutto w 2011 r. był szybszy niż w poprzednim roku. Z uwagi na wysoką inflację, tempo wzrostu płac realnych było niewielkie. Nieco wolniej niż w poprzednim roku wzrosły przeciętne emerytury i renty.

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

Tabela 6. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010		2011			
	Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	zł			Dynamika		
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	3.238	3.224	3.359	3.400	103,7	105,4
w tym:						
w sektorze przedsiębiorstw	3.475	3.435	3.615	3.605	104,0	105,0
w jednostkach sfery budżetowej	-	3.503	-	3.700	x	105,6
Przeciętna emerytura i renta						
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	-	1.643	-	1.728	x	105,2
rolników indywidualnych	-	955	-	986	x	103,3

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2011; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2012 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem wyniosło 3.400 zł i było o 5,4% (realnie o 1,2%) wyższe niż przed rokiem. Wzrost ten był wyższy niż założono w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 3.605 zł i było o 5,0% (realnie o 0,9%) wyższe niż przed rokiem. W sferze budżetowej (państwowej i samorządowej) przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto było wyższe niż w sektorze przedsiębiorstw i wyniosło 3.700 zł. Było one wyższe niż w poprzednim roku nominalnie o 5,6%, a realnie o 1,4%. W państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.191 zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosło nominalnie o 1,4%, czyli realnie obniżyło się.

Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w 2011 r. wyniosła 1.728 zł i była o 5,2% (realnie o 0,4%) wyższa niż przed rokiem. Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto rolników indywidualnych wyniosła 986 zł i była o 3,3% wyższa niż przed rokiem. Siła nabywczą przeciętnej emerytury i renty rolników indywidualnych była o 1,4% niższa niż w roku poprzednim.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja) był wyższy niż w poprzednich latach i od założonego w ustawie budżetowej. W grudniu 2011 r. ceny konsumpcyjne były w skali roku wyższe o 4,6% a ich wzrost znacznie przekraczał granice celu inflacyjnego określone przez Radę Polityki Pieniężnej. Wzrost cen wystąpił w większości grup towarów i usług. Największy wpływ na poziom wskaźnika cen konsumpcyjnych 2011 r. miał wzrost cen towarów i usług związanych z mieszkaniem, żywnością i napojami bezalkoholowymi oraz transportem.

Ceny produkcji sprzedanej przemysłu również rosły w 2011 r. szybciej niż w 2010 r. Było to wynikiem utrzymującego się znacznego tempa wzrostu cen w przetwórstwie przemysłowym. Na przykład w produkcji koksu i produktów rafinacji ropy naftowej ceny wzrosły o 33,6%, metali – o 15,0%, chemikaliów i wyrobów chemicznych – o 11,9%. Wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu był wyższy o 5,6 punktu procentowego niż założono w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się inflacji oraz stóp procentowych znajdują się w rozdziale *Wykonanie założeń polityki pieniężnej*.

Porównanie prognoz w zakresie cen i rynku walutowego oraz ich rzeczywiste wykonanie w 2010 r. i 2011 r. prezentuje tabela 7.

Wartości złotego wobec walut obcych (EUR, USD) nie ulegały do lipca 2011 r. większym wahaniom. Począwszy od sierpnia złoty osłabiał się¹⁶. Średni kurs złotego do euro w grudniu był o 11,2% wyższy niż w lipcu, a do dolara amerykańskiego o 12,2%. Kształtowanie się kursów walut w poszczególnych miesiącach 2011 r. przedstawia wykres 8.

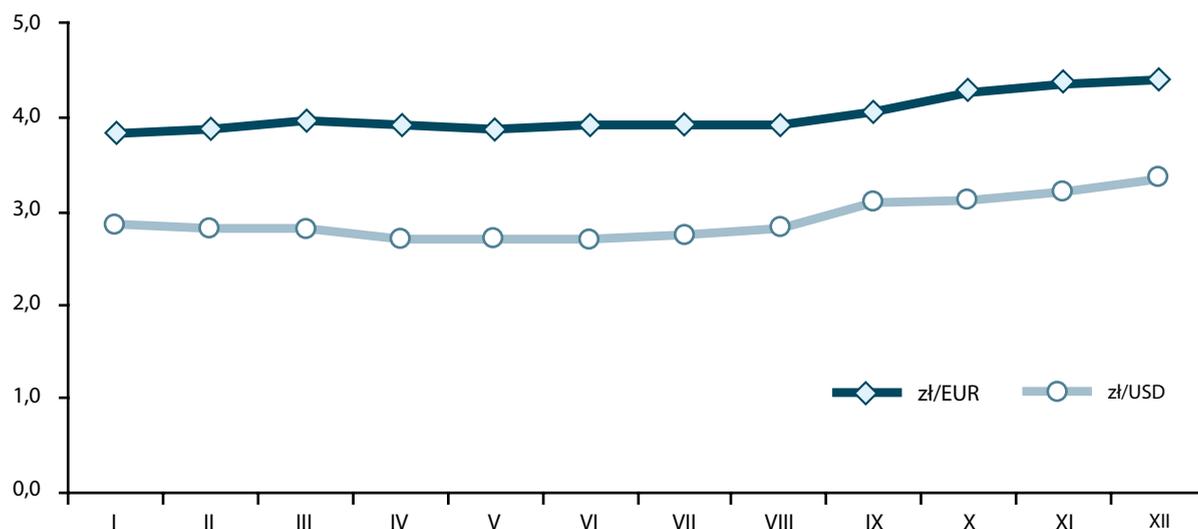
¹⁶ Informacje na temat interwencji państwa na rynku walutowym znajdują się w rozdziale „Wykonanie założeń polityki pieniężnej”.

Tabela 7. Wskaźniki cen i rynku walutowego w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	Jednostka	2010		2011	
		Przewidywane wykonanie	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	102,0	102,6	102,3	104,3
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	100,4	102,1	102,0	107,6
Stopy procentowe operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	-	3,5	-	4,2
Kurs walutowy (średni)	PLN/USD	2,93	3,02	2,88	2,96
Kurs walutowy (średni)	PLN/EUR	3,88	3,99	3,75	4,12

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2011; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2012 r.

8. Średnie kursy walut w miesiącach 2011 r.



Źródło: dane GUS.

Średni kurs euro w Narodowym Banku Polskim w 2011 r. wyniósł 4,12 zł, a kurs dolara amerykańskiego – 2,96 zł. Średni roczny kursy euro wzrósł w skali roku o 3,1%, a dolara amerykańskiego zmniejszył się o 1,7%. W założeniach do ustawy budżetowej na rok 2011 przyjęto, że średni kurs euro wyniesie 3,75 zł, a kurs dolara amerykańskiego ukształtuje się na poziomie 2,88 zł.

Polska gospodarka okazała się w 2011 r. odporna na zjawiska kryzysowe w otoczeniu zewnętrznym. Wzrosły obroty handlowe z zagranicą i aktywność inwestorów zagranicznych. Szybszy niż prognozowano przy konstrukcji budżetu wzrost gospodarczy oraz działania konsolidujące finanse publiczne spowodowały, że zarówno deficyt budżetu państwa, jak i deficyt finansów publicznych był niższy niż przed rokiem i mniejszy od kwoty zakładanej w ustawie budżetowej.

1.3. Uwarunkowania prawne

Warunki prawne wykonania budżetu państwa zdeterminowane były w 2011 r. koniecznością podjęcia konkretnych działań niezbędnych w celu zahamowania szyb-

kiego wzrostu długu publicznego i uniknięcia przekroczenia kolejnego progu ostrożnościowego (55%) relacji długu publicznego do PKB. W tym celu wprowadzono regulacje prawne w ustawie budżetowej na rok 2011, w ustawie z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (ustawie o budżecie)¹⁷ oraz w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁸.

W trakcie opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2011 r.¹⁹ zastosowano tzw. tymczasową regułę wydatkową, określoną w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011. Celem tego rozwiązania było redukcja wydatków o charakterze uznaniowym, tj. tych wydatków, co do których dysponenci środków publicznych nie są ograniczeni zapisami definiującymi ich limit lub procedurę ich tworzenia. Zgodnie z zastosowaną w 2011 r. tymczasową regułą wydatkową wzrost wydatków na wynagrodzenia, wydatki rzeczowe (bieżące) jednostek budżetowych, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz podmiotów gospodarczych, a także wydatków inwestycyjnych oraz na realizację programów wieloletnich nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym.

Rozwiązania komplementarne i dopełniające do przyjętego na rok 2011 planu finansowego państwa miały regulacje ustawy o budżecie, tj. ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. Zmiany ustaw wprowadzone tą ustawą znalazły wymierne odzwierciedlenie w projekcie budżetu państwa na 2011 r.

Rozwiązaniem prawnym, które miało uzupełniający charakter wobec zastosowanej w ustawie budżetowej na rok 2011 reguły wydatkowej było ograniczenie, na poziomie 2010 r. wynagrodzeń w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o budżecie, w 2011 r. wielkość wynagrodzeń nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń z 2010 r. w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy, sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych, posłów i senatorów oraz innych wynagrodzeń wypłacanych w związku z zakończeniem dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu, agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej, państwowych funduszach celowych, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszach oraz Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszach zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowym Funduszu Zdrowia; Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostkach organizacyjnych; państwowych instytucjach kultury oraz państwowych instytucjach filmowych, innych państwowych osobach prawnych należących do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Ponadto analogicznie jak w latach

¹⁷ Dz.U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 257, poz. 1726 ze zm.

¹⁹ Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. weszła w życie 9 lutego 2011 r. z mocą od 1 stycznia.

poprzednich, określono wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na poziomie 2008 r. W ustawie o budżecie przewidziano również zamrożenie indywidualnych wynagrodzeń osób wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²⁰. Oprócz tych regulacji, mających na celu ograniczenie przyrostu wynagrodzeń, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2011 przyjęto wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw²¹ na poziomie z roku 2010 (art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011).

Na poziom wydatków budżetowych wpływ miały także zmiany, których efektem było zmniejszenie kwoty wypłacanego zasiłku pogrzebowego. W wyniku nowelizacji art. 80 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych obniżono wysokość zasiłku pogrzebowego do kwoty 4.000 zł. Analogicznie, w odpowiedniej proporcji obniżono zasiłki pogrzebowe należne żołnierzom i funkcjonariuszom na podstawie ustaw dotyczących tych służb mundurowych. Z tytułu obniżki zasiłków pogrzebowych wypłacanych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy zaplanowano oszczędności w kwocie około 800 mln zł w skali roku.

Na wysokość wydatków budżetu państwa związanych z przekazywaniem dotacji celowej do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2010 i 2011 miała wpływ zmiana przepisów ograniczających wysokość tej dotacji. Zgodnie z art. 68 e i f ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, PFRON w 2009 r. miał otrzymywać dotację celową z budżetu państwa z przeznaczeniem na dofinansowanie pracodawcom do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości nie mniejszej niż 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok. W wyniku tych zmian prawnych, w 2010 r. 2011 r. Fundusz otrzymał dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na te lata.

Na wymierne zwiększenie wpływów do budżetu państwa w 2011 r. oddziaływać miała zmiana regulacji prawnych dotyczących terminu wpłaty należności budżetu państwa przypadających od Agencji Nieruchomości Rolnych. Istotą tych zmian było zniesienie jednorazowego obowiązku wpłaty należności Agencji do budżetu państwa, który występował dopiero do dnia 30 czerwca roku następnego i wprowadzenie obowiązku wpłat ratałnych (zaliczkowych) do budżetu państwa w okresach kwartalnych.

Do zwiększenia dochodów budżetowych w 2011 r. przyczyniły się także zmiany wprowadzone w ustawie o budżecie. Najistotniejszą z tych zmian było wprowadzenie podwyżek stawek od towarów i usług o 1 punkt procentowy, które zaplanowano w określonym horyzoncie czasowym (na 3 lata, od 1 stycznia 2011 r. do

²⁰ Dz.U. Nr 26, poz. 306 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.

31 grudnia 2013 r.). W tym okresie wprowadzono podwyżkę stawek podatkowych z 22% na 23% i z 7% na 8% i z 3% na 5%.

Na realizację budżetu państwa w 2011 r. istotny wpływ miały również rozwiązania instytucjonalne wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W celu obniżenia poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa wprowadzono w ustawie o finansach publicznych regulacje prawne umożliwiające wykorzystanie aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa. W tym celu wprowadzono obowiązek lokowania wolnych środków wybranych jednostek sektora finansów publicznych w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów. Agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych posiadały do momentu wprowadzenia obowiązku lokowania wolnych środków w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów, duże nadwyżki, których znaczną część lokowały w systemie bankowym. Sytuacja taka była nieefektywna z punktu widzenia zarządzania płynnością Skarbu Państwa i sektora finansów publicznych. Ponadto, w celu wzmocnienia samodyscypliny fiskalnej autorów projektów ustaw generujących skutki finansowe dla budżetu państwa doprecyzowano dotychczasowe uregulowania dotyczące skutków finansowych aktów prawnych przyjmowanych przez Radę Ministrów. Obowiązujące rozwiązania dotyczące skutków finansowych nowo uchwalanych ustaw ograniczały się jedynie do podawania w uzasadnieniach do projektów prawnych skutków finansowych tych projektów. Od 1 stycznia 2011 r. wprowadzono obowiązek wskazania źródeł finansowania generowanych przez akt prawny skutków finansowych oraz wprowadzono procedury prawne monitorujące, w okresie wieloletnim, przyrost tych wydatków.

Rok 2011 był kolejnym rokiem wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego traktowanego jako narzędzie służące poprawie zarządzania środkami publicznymi. Układ zadaniowy budżetu państwa zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych został zdefiniowany jako zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów; podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Układ zadaniowy budżetu charakteryzuje się powiązaniem środków przeznaczonych do wydatkowania z określonymi zadaniami, dla których wyznacza się cele i mierniki pozwalające na zmierzenie stopnia ich osiągnięcia. Realizacja budżetu powinna więc być bardziej efektywna i przejrzysta także dla przeciętnego obywatela. Metoda zadaniowa powinna także umożliwić lepszą alokację dostępnych środków poprzez ich kierowanie na realizację najważniejszych, z punktu widzenia celów społecznych, zadań.

W 2011 r. na gospodarowanie środkami publicznymi wpływ miały także zmiany wprowadzone ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²². Zmiany te wynikały z konieczności zakończenia procesu likwidacji niektórych form gospodarowania środkami publicznymi. Od dnia 1 stycznia 2011 r. inwestycje wieloletnie ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na 2010 rok, których termin zakończenia ustalono po dniu 31 grudnia 2010 r. stały się programami wieloletnimi. Wynikało to z faktu, że ustawa o finansach publicznych nie przewiduje dalszego istnienia inwestycji wieloletnich jako formy gospodarowania środkami publicznymi.

W związku z likwidacją, z dniem 31 grudnia 2010 r. samorządowych funduszy celowych, tj. powiatowych i wojewódzkich funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz wojewódzkich funduszy ochrony gruntów rolnych, z dniem 1 stycznia 2011 r. nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania zlikwidowanych funduszy celowych przejęły jednostki samorządu terytorialnego, które realizowały wyodrębnione zadania poprzez fundusze celowe, a środki pieniężne zlikwidowanych funduszy celowych stały się dochodami budżetów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

Z dniem 1 stycznia 2011 r. środki zlikwidowanego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych stały się dochodami budżetu samorządu województwa, a należności i zobowiązania stały się należnościami i zobowiązaniami tego budżetu.

Ostateczny termin likwidacji rachunków dochodów własnych upłynął 31 grudnia 2010 r. Nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania tych rachunków przejęły w 2011 r. jednostki budżetowe, przy których rachunki funkcjonowały, a środki pieniężne podlegały odprowadzeniu na rachunki pomocnicze właściwych jednostek budżetowych. Odprowadzone na rachunek pomocniczy jednostki budżetowej środki pieniężne mogły być wykorzystane na dotychczasowe cele do dnia 30 czerwca 2011 r. W razie niewykorzystania tych środków w ustawowym terminie, jednostki budżetowe były zobligowane do ich przekazania, odpowiednio na dochody budżetu państwa lub na dochody budżetu samorządu terytorialnego.

2. Zarządzanie wykonaniem budżetu państwa

Na realizację budżetu państwa w 2011 r. korzystnie wpłynęło kształtowanie się warunków makroekonomicznych. Polska gospodarka rozwijała się w dość wysokim, stabilnym tempie, wykazując znaczną odporność na niekorzystne uwarunkowania w gospodarce światowej i europejskiej. Rozwój gospodarki w 2011 r. był szybszy niż w latach 2009–2010 i bardziej dynamiczny niż założono przy konstrukcji budżetu. Większe niż w 2010 r. i w przyjętych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011 było nasilenie zjawisk o charakterze inflacyjnym²³.

²² Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241.

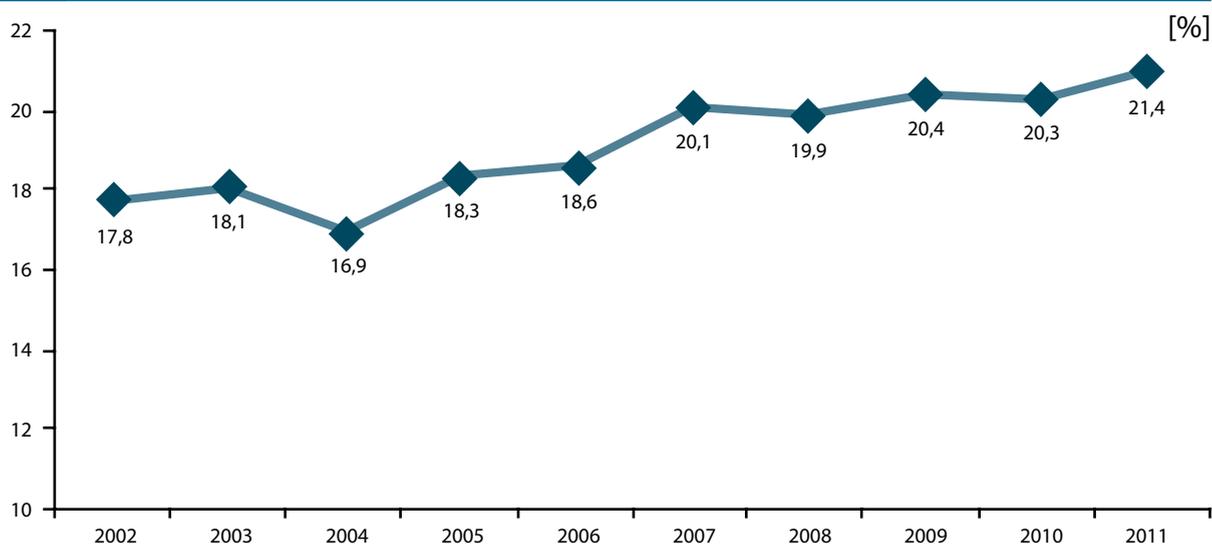
²³ Szczegóły w pkt 1.2. „Gospodarka polska”.

2.1. Łączne dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 277.557 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 4.413 mln zł, tj. o 1,6%. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 48.591 mln zł i były niższe od prognozowanych o 20.007 mln zł, tj. o 29,2%. Łącznie dochody wyniosły 326.148 mln zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2010 r. o 38.136 mln zł, tj. o 13,2%, a w 2009 r. o 51.964 mln zł, tj. o 19,0%. Relacja łącznych dochodów do PKB wzrosła do 21,4%, tj. była wyższa o 1,1 punktu procentowego i o 1,0 punkt procentowy w porównaniu odpowiednio do 2010 r. i 2009 r.

Relację dochodów budżetu państwa do PKB w latach 2002–2011 przedstawiono na wykresie 9.

9. Relacja dochodów do PKB w latach 2002–2011

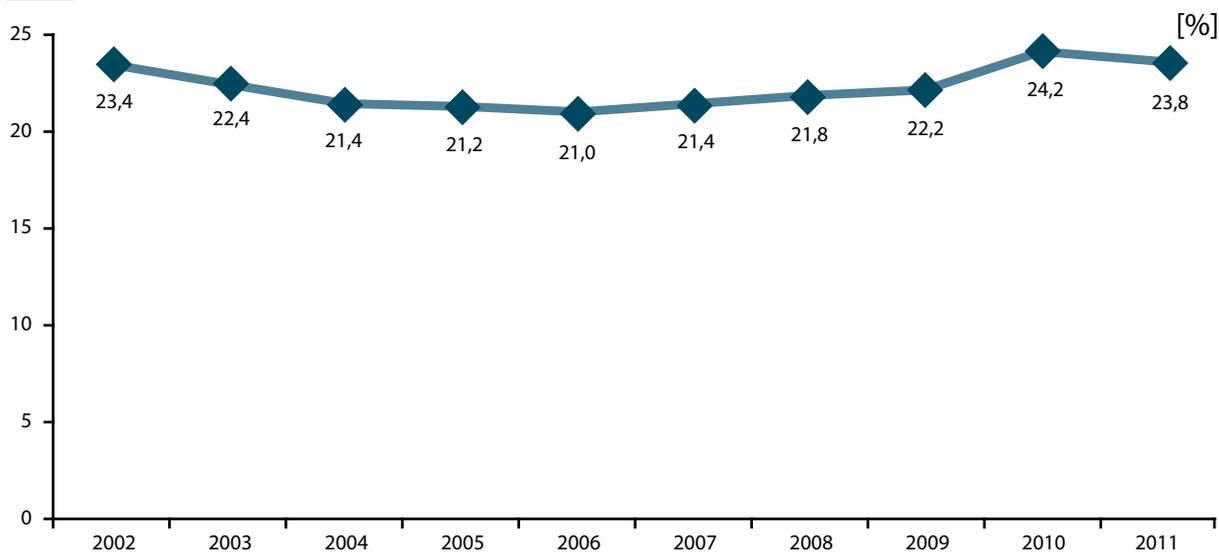


Źródło: dane GUS.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 302.681 mln zł i były niższe od planowanego limitu o 10.663 mln zł, tj. o 3,4%. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 60.830 mln zł i były niższe od planowanych o 23.174 mln zł, tj. o 27,6%. Łącznie wydatki wyniosły 363.511 mln zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2010 r. o 20.492 mln zł, tj. o 6,0%, a w 2009 r. o 65.482 mln zł, tj. o 22,0%. Relacja łącznych wydatków budżetu państwa do PKB zmniejszyła się do 23,8%, tj. była niższa o 0,4 punktu procentowego w porównaniu do 2010 r. i wyższa o 1,6 punktu procentowego w porównaniu do 2009 r., co przedstawiono na wykresie 10.

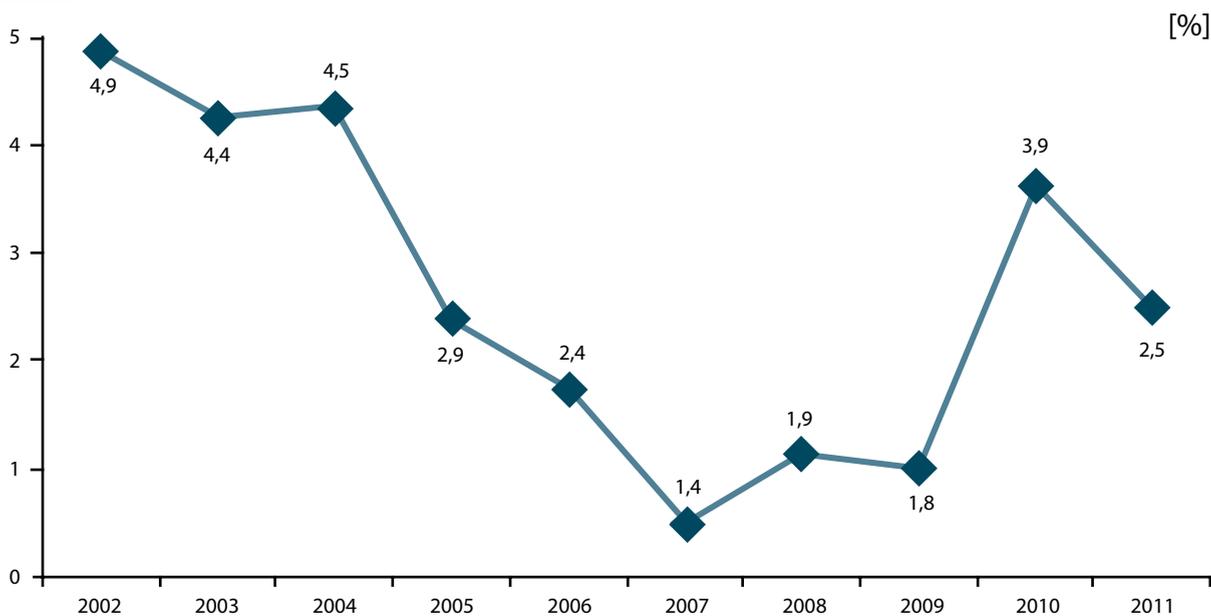
Deficyt budżetu państwa w wysokości 25.124 mln zł był niższy od planowanego o 15.076 mln zł, tj. o 37,5%. Deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 12.239 mln zł był niższy od planowanego o 3.168 mln zł, tj. o 20,6%. Łączny deficyt wyniósł 37.363 mln zł i był niższy od deficytu osiągniętego w 2010 r. o 17.644 mln zł, tj. o 32,1%. W porównaniu do 2009 r. był on wyższy o 13.518 mln zł, tj. o 56,7%. Relacja łącznego deficytu do PKB zmniejszyła się do 2,5%, tj. była niższa o 1,4 punktu procentowego w porównaniu do 2010 r., a w porównaniu do 2009 r. wzrosła o 0,7 punktu procentowego. Relację deficytu budżetu państwa do PKB w latach 2002–2011 przedstawiono na wykresie 11.

10. Relacja wydatków do PKB w latach 2002–2011



Źródło: dane GUS.

11. Relacja deficytu do PKB w latach 2002–2011



Źródło: dane GUS.

Porównanie planowanych i zrealizowanych dochodów, wydatków oraz deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009–2011 przedstawia tabela 8.

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009–2011

	2009		2010		2011		3:2	5:4	7:6	7:5
	Ustawa ¹⁾	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Budżet państwa										
DOCHODY	272.912	274.184	249.007	250.303	273.144	277.557	100,5	100,5	101,6	110,9
WYDATKI	300.098	298.029	301.221	294.894	313.344	302.681	99,3	97,9	96,6	102,6
WYNIK	-27.186	-23.845	-52.214	-44.591	-40.200	-25.124	87,7	85,4	62,5	56,3
Budżet środków europejskich										
DOCHODY	-	-	41.837	37.709	68.597	48.591	-	90,1	70,8	128,9
WYDATKI	-	-	56.270	48.125	84.004	60.830	-	85,5	72,4	126,4
WYNIK	-	-	-14.433	-10.416	-15.407	-12.239	-	72,2	79,4	117,5
RAZEM										
DOCHODY	272.912	274.184	290.844	288.012	341.741	326.148	100,5	99,0	95,4	113,2
WYDATKI	300.098	298.029	357.491	343.019	397.348	363.511	99,3	96,0	91,5	106,0
WYNIK	-27.186	-23.845	-66.647	-55.007	-55.607	-37.363	87,7	82,5	67,2	67,9

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2011 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2012 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

¹⁾ Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 17 lipca 2009 r.

W stosunku do limitu określonego w ustawie budżetowej niższe były w budżecie państwa wydatki bieżące jednostek budżetowych o 3.842,2 mln zł, tj. o 6,5%, wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa o 2.478,3 mln zł, tj. o 6,4%, składka członkowska do Unii Europejskiej o 925,3 mln zł, tj. o 5,9% oraz wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej o 3.626,8 mln zł, tj. o 24,1%. Wyższe od limitu ustawowego były wydatki na dotacje i subwencje o 1.225,7 mln zł, tj. o 0,8%.

Wydatki bieżące stanowiły 95,1% wydatków ogółem i wyniosły 287.766,5 mln zł. Były niższe od planowanych o 9.979,3 mln zł, tj. o 3,5%. W porównaniu do wykonania w 2010 r. były one wyższe o 3,0%, a w porównaniu do 2009 r. o 1,5%. Wydatki majątkowe stanowiły 4,9% wydatków ogółem i wyniosły 14.915,1 mln zł. Były one niższe od planowanych o 683,5 mln zł, tj. o 4,4%. W porównaniu do wykonania w 2010 r. były one niższe o 3,4%, a w 2009 r. wyższe o 1,8%. Ponadto w ramach wydatków w tej grupie wykorzystano środki z grupy Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w wysokości 1.892,3 mln zł.

W stosunku do planu po zmianach nie zostały wykonane między innymi wydatki w częściach Rezerwy celowe w kwocie 3.910,7 mln zł, Obsługa długu krajowego – 2.393,6 mln zł, Obrona narodowa – 892,1 mln zł, Budżety wojewodów – 568,6 mln zł, Środki własne Unii Europejskiej – 525,3 mln zł, Transport i łączność – 524,7 mln zł.

W strukturze wydatków budżetu państwa największy udział miały wydatki w działach Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Rozliczenia różne, Obsługa długu publicznego, Obrona narodowa, Pomoc społeczna oraz Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa. Najniższe wykonanie wydatków w stosunku do pla-

nu po zmianach wystąpiło w działach Edukacyjna opieka wychowawcza (82,0%), Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (90,4%) oraz Przetwórstwo przemysłowe (90%). W pozostałych działach klasyfikacji budżetowej realizacja wydatków kształtowała się na poziomie od 93,1% do 99,9%.

Największy kwotowo wzrost wydatków budżetu łącznego w stosunku do 2010 r. nastąpił w dziale Transport i łączność o 7.118,0 mln zł, tj. o 49,0% oraz w dziale Rolnictwo i łowiectwo o 4.527,0 mln zł, tj. o 19,0%. Wynikał on głównie ze wzrostu wydatków w budżecie środków europejskich w dziale Transport i łączność o 6.925,0 mln zł, a w dziale Rolnictwo i łowiectwo o 3.979,0 mln zł. Wzrost tych wydatków w dziale Transport i łączność nastąpił głównie w wydatkach na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko w kwocie 6.654,3 mln zł i na Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej w kwocie 204,0 mln zł. Wydatki budżetu środków europejskich w części Transport i łączność w 84,8% zostały wykonane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. W układzie zadaniowym zostały one przeznaczone w 99,9% na finansowanie zadań w ramach funkcji 19 Infrastruktura transportowa. W dziale Rolnictwo i łowiectwo wzrosły wydatki na Wspólną Politykę Rolną (dopłaty bezpośrednie) o 2.788,2 mln zł i na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 o 1.039,5 mln zł.

Wydatki budżetu państwa według działów w latach 2009–2011 przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9. Wydatki budżetu państwa z uwzględnieniem budżetu środków europejskich według działów w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	
	Budżet państwa i budżet środków europejskich			w tym budżet państwa
	mln zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	298.029	343.019	363.511	302.682
Rolnictwo i łowiectwo	15.986	24.075	28.602	10.827
Leśnictwo	12	31	45	11
Rybołówstwo i rybactwo	208	463	845	247
Górnictwo i kopalnictwo	449	875	542	542
Przetwórstwo przemysłowe	2.463	4.495	6.000	977
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0	1	1	1
Handel	2.531	1.593	1.390	948
Hotele i restauracje	22	21	20	20
Transport i łączność	13.212	14.442	21.560	9.276
Turystyka	41	43	43	43
Gospodarka mieszkaniowa	1.293	1.443	2.380	2.380
Działalność usługowa	744	928	1.073	923
Informatyka	236	225	195	188
Nauka	4.381	5.671	6.437	4.757
Administracja publiczna	10.744	12.161	13.163	12.541

Wykonanie budżetu państwa

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	
	Budżet państwa i budżet środków europejskich			w tym budżet państwa
	mln zł			
Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1.926	2.112	2.073	2.073
Obrona narodowa	16.801	18.549	19.172	19.172
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	64.014	71.787	72.352	72.352
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13.527	13.096	13.076	12.928
Wymiar sprawiedliwości	9.338	9.775	9.983	9.916
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	323	281	316	316
Obsługa długu publicznego	32.228	34.143	35.956	35.956
Różne rozliczenia	67.253	79.949	80.701	64.752
Oświata i wychowanie	1.680	1.995	2.163	1.697
Szkolnictwo wyższe	11.655	12.455	13.155	12.009
Ochrona zdrowia	6.772	7.333	7.973	7.492
Pomoc społeczna	12.500	14.160	13.518	13.515
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3.487	4.560	4.203	3.079
Edukacyjna opieka wychowawcza	729	523	503	503
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	786	2.211	3.140	541
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1.593	1.745	1.706	1.494
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	98	104	201	182
Kultura fizyczna	997	1.774	1.024	1.024

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

Wydatki w budżecie środków europejskich w 2011 r. były niższe od planowanych o 23.174,3 mln zł, tj. o 27,6%. Niskie wykonanie wydatków wynikało z opóźnień w realizacji projektów w stosunku do harmonogramów i uzyskania korzystniejszych cen w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

2.2. Przebieg realizacji dochodów i wydatków

Korzystna sytuacja gospodarcza w 2011 r. pozwoliła na realizację dochodów budżetu państwa na poziomie zbliżonym do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Dochody wyższe od prognozy o 4.412,8 mln zł były efektem wyższej od planowanej o 4.485,7 mln zł, tj. o 261,3% wpłaty z zysku NBP.

Głównym źródłem dochodów budżetu państwa są dochody podatkowe. W 2011 r. stanowiły one 87,6% dochodów ogółem i wyniosły 243.210,9 mln zł. Dochody niepodatkowe stanowiły 11,6% dochodów ogółem i wyniosły 32.274,5 mln zł.

Najniższe dochody w budżecie państwa w wysokości 62.587,9 mln zł (22,9% dochodów ogółem w 2011 r.) osiągnięto w I kwartale, a najwyższe w wysokości 72.537,3 mln zł (26,5%) w IV kwartale. Średnia miesięczna kwota dochodów

wyniosła 23.129,8 mln zł, przy czym najniższe miesięczne dochody w wysokości 17.401,3 mln zł osiągnięto w lutym a najwyższe w wysokości 26.919,7 mln zł w październiku. Różnice w wysokości dochodów pomiędzy poszczególnymi miesiącami i kwartałami wynikają z sezonowości rozliczeń i jednorazowych wpłat. Najwyższe dochody podatkowe w wysokości 64.628,2 mln zł (26,6% dochodów podatkowych w 2011 r.) osiągnięto w IV kwartale, a niepodatkowe w wysokości 12.646,8 mln zł (45,1% dochodów niepodatkowych w 2011 r.) w II kwartale. Środki z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi w największym stopniu zasiliły budżet w IV kwartale kwotą 1.383,7 mln zł, co stanowiło 57,0% kwoty tych środków w 2011 r.

W budżecie środków europejskich najniższe dochody w wysokości 10.536,7 mln zł (15,4% dochodów w 2011 r.) uzyskano w I kwartale, a najwyższe w wysokości 12.700,1 mln zł (18,4%) w III kwartale.

Zestawienie dochodów, wydatków i wyników finansowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2011 r. przedstawia tabela nr 10.

Tabela 10. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2011 r.

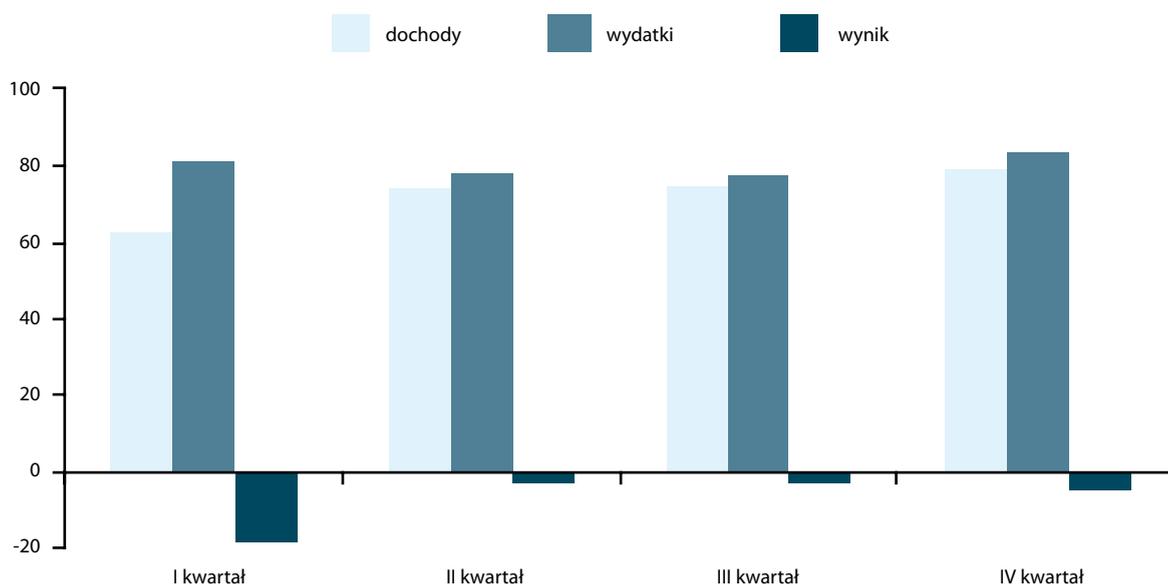
Wyszczególnienie	Kwartały 2011			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Budżet państwa				
Dochody ogółem	62.587,9	72.074,5	70.357,5	72.537,3
podatkowe	58.045,5	59.017,5	61.519,7	64.628,2
niepodatkowe	4.383,6	12.646,8	8.718,7	6.525,4
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	158,8	410,2	119,1	1.383,7
Wydatki ogółem	80.087,6	74.797,0	72.023,9	75.773,1
bieżące	79.214,2	72.975,8	68.986,9	66.589,6
majątkowe	873,4	1.821,2	3.037,0	9.183,5
Wynik	-17.499,7	-2.722,5	-1.666,4	-3.235,8
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem	10.536,7	12.686,0	12.700,1	12.667,8
Wydatki ogółem	12.440,9	12.126,4	10.907,4	25.354,9
Wynik	-1.904,2	559,6	1.792,7	-12.687,1

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2011 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2012 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2011 r. przedstawiono na wykresie 12.

12. Dochody, wydatki i wynik budżetu w 2011 r.

[mld zł]



Źródło: opracowanie własne NIK.

Najwyższe wydatki w budżecie państwa w wysokości 80.087,6 mln zł (25,6% wydatków ogółem w 2011 r.) wystąpiły w I kwartale, a najniższe w wysokości 72.023,9 mln zł (23,0%) w III kwartale. Średnia miesięczna kwota wydatków wyniosła 25.223,5 mln zł, przy czym najwyższa kwota wydatków w wysokości 29.048,5 mln zł wystąpiła w lutym, a najniższa w wysokości 22.128,4 mln zł w listopadzie. Najwyższe wydatki bieżące w wysokości 79.214,2 mln zł (26,6% wydatków bieżących 2011 r.) wystąpiły w I kwartale, a najniższe w wysokości 66.589,6 mln zł (22,3%) w IV kwartale. Podobnie jak w ubiegłym roku szczególnie nierównomierny był rozkład wydatków majątkowych. Najwyższe wydatki majątkowe w wysokości 9.183,5 mln zł (58,9% wydatków majątkowych 2011 r.) wystąpiły w IV kwartale, a najniższe w wysokości 873,4 mln zł (5,6%) w I kwartale.

W budżecie środków europejskich najwyższe wydatki w wysokości 25.354,9 mln zł (30,2% wydatków w 2011 r.) zrealizowano w IV kwartale, a najniższe w wysokości 12.126,4 mln zł (14,4%) w II kwartale.

Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu państwa w roku budżetowym wynika między innymi 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.

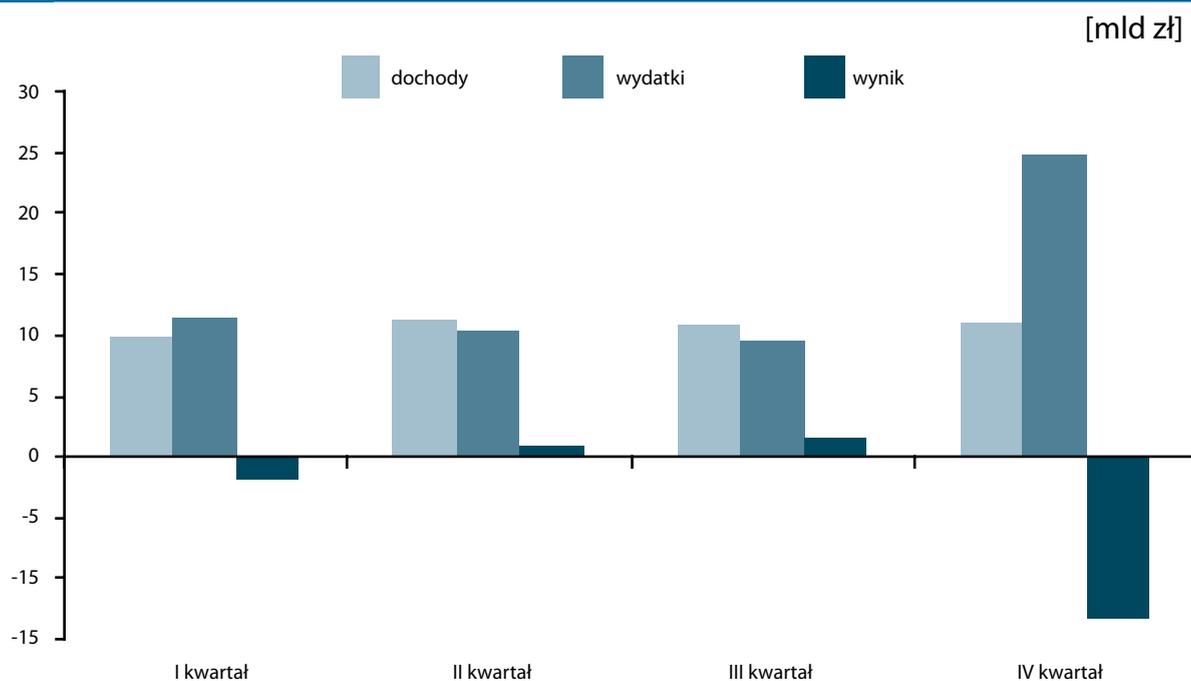
Tempo przyrostu deficytu budżetu państwa w 2011 r. charakteryzowało się znacznym zróżnicowaniem. Największy deficyt w wysokości 17.499,7 mln zł (43,5% deficytu rocznego) wystąpił w I kwartale, a najmniejszy w wysokości 1.666,4 mln zł (4,1%) w III kwartale. Średnia miesięczna wysokość deficytu wyniosła

2.093,7 mln zł, przy czym najwyższy miesięczny deficyt w wysokości 11.647,2 mln zł wystąpił w lutym (46,4% deficytu rocznego). Najlepszy wynik odnotowano w czerwcu, gdy wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami w wysokości 3.506,1 mln zł. Wynikało to z faktu, że w czerwcu NBP wpłacił do budżetu 6.202,7 mln zł z zysku za 2010 r. Nierównomierny rozkład deficytu w ciągu roku odnotowywany jest w budżetach od kilku lat.

Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu środków europejskich w 2011 r. wynikał ze specyfiki rozliczeń środków oraz płatności z tego budżetu i wpłynął na nierównomierne narastanie deficytu. Największy deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 12.687,1 mln zł (103,7% deficytu rocznego) wystąpił w IV kwartale. W II i III kwartale wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości odpowiednio 559,6 mln zł i 1.792,7 mln zł. W rozkładzie miesięcznym największy deficyt w wysokości 9.284,6 mln zł (75,9% deficytu rocznego) wystąpił w grudniu. W lutym, maju, sierpniu i wrześniu wystąpiła nadwyżka budżetowa.

Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2011 r. przedstawiono na wykresie 13.

13. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Stopień realizacji planu w kolejnych kwartałach 2011 r. w odniesieniu do rocznego planu dochodów, wydatków, wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich przedstawia tabela 11.

Tabela 11. Zaawansowanie realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2011 r.

Wyszczególnienie	Kwartały 2011 (narastająco)			
	I	II	III	IV
	Plan ustawowy = 100			
Budżet państwa				
Dochody ogółem	22,9	49,3	75,1	101,6
Podatkowe	23,9	48,2	73,6	100,2
Niepodatkowe	15,6	60,7	91,8	115,1
Środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	6,5	23,5	28,4	85,4
Wydatki ogółem	25,6	49,4	72,4	96,6
Bieżące	26,6	51,1	74,3	96,6
Majątkowe	5,6	17,3	36,7	95,6
Wynik	43,5	50,3	54,4	62,5
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem	15,4	33,9	52,4	70,8
Wydatki ogółem	14,8	29,2	42,2	72,4
Wynik	12,4	8,7	x ¹⁾	79,4

¹⁾ była nadwyżka budżetowa.

Źródło: Sprawozdanie operatywne w wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2011 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2012 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zobowiązania wymagalne w budżecie państwa na koniec 2011 r. wyniosły 5,8 mln zł i były niższe od zobowiązań wymagalnych na koniec 2010 r. o 13,8 mln zł, tj. o 70,4%. Na zobowiązania te złożyły się zobowiązania powstałe w latach ubiegłych w kwocie 1,5 mln zł i powstałe w 2011 r. w wysokości 4,3 mln zł.

W 2011 r. podobnie jak w latach ubiegłych poza wydatkami budżetowymi, sfinansowano również:

- refundację składek przekazywanych przez ZUS do OFE w kwocie 15.430,8 mln zł (6.267,6 mln zł przekazano z przychodów z prywatyzacji, a 9.163,2 mln zł z rozchodów budżetu państwa),
- pożyczkę dla FUS w kwocie 5.000,0 mln zł (z rozchodów budżetu państwa),

Było to zgodne z obowiązującymi przepisami, ale zmniejszyło rzeczywisty stan finansów publicznych.

2.3. Zarządzanie płynnością

Płynność budżetu państwa w 2011 r. została zagwarantowana między innymi poprzez emisję krótkich bonów skarbowych o wartości 2,0 mld zł oraz sprzedaż walut do Narodowego Banku Polskiego i na rynku o równowartości około 17,2 mld zł. Od maja 2011 r. korzystnie na płynność budżetu wpłynęły wysokie stany środków będące w dyspozycji Ministra Finansów w związku z konsolidacją zarządzania płynnością sektora publicznego. W zarządzaniu płynnością korzystano ze środków zgromadzonych na lokatach złotych i walutowych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wykorzystywano część środków z Unii Europejskiej pochodzących z refundacji wydatków.

Wprowadzona w 2011 r. konsolidacja zarządzania płynnością sektora publicznego, polegająca na obowiązkowym przekazaniu wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie, spowodowała zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Średni stan środków z konsolidacji w ciągu ośmiu miesięcy wyniósł 18,4 mld zł. Konsolidacja środków sektora finansów publicznych przyczyniła się do obniżenia w 2011 r. długu publicznego o około 23,1 mld zł oraz oszczędności w wydatkach na obsługę długu w wysokości około 43,0 mln zł.

W 2011 r. średni stan lokat złotych wyniósł 12.758,0 mln zł i wzrósł w porównaniu do 2010 r. o 4.058,0 mln zł, tj. o 46,6% a do 2009 r. o 5.658,0 mln zł, tj. o 79,7%. Średnia wysokość lokat wzrosła z 7.309,0 mln zł w ciągu pierwszych czterech miesięcy roku do 15.442,0 mln zł w następnych ośmiu miesiącach po wprowadzeniu konsolidacji od maja 2011 r. Najwyższe stany na poziomie przekraczającym 31,0 mld zł lokaty osiągnęły pod koniec czerwca. Było to spowodowane głównie wysokim stanem środków z konsolidacji wynoszących w tym okresie około 25,0 mld zł. Koszt pozyskania środków utrzymywanych na lokatach nie był wysoki i przekraczał dochody z lokat o około 23,0 mln zł, co wynikało z niższego od rentowności skarbowych papierów wartościowych oprocentowania środków z konsolidacji. Średni stan lokat walutowych w ciągu roku (łącznie ze środkami unijnymi) wyniósł 9,9 mld zł i wzrósł w porównaniu do 2010 r. o 2,8 mld zł, a do 2009 r. o 4,2 mld zł. Środki walutowe pochodzące z emisji długu zagranicznego, niewykorzystane na bieżące finansowanie potrzeb złotych i walutowych, pozostały na koniec roku na rachunkach lokat terminowych w kwocie około 11,7 mld zł. W 2011 r. środki walutowe lokowane były głównie w BGK, który oferował korzystniejsze oprocentowanie niż NBP. Dochody budżetu państwa z tytułu odsetek od środków na rachunkach walutowych wyniosły 57,5 mln zł.

Część środków walutowych pochodzących z funduszy unijnych, do czasu ich sprzedaży na rynku i przekazania środków w złotych na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, pozostawała na rachunku specjalnym w BGK. Porozumienie Ministra Finansów i Prezesa NBP z kwietnia 2011 r., umożliwiające sprzedaż tych środków na rynku za pośrednictwem BGK i przyczyniło się do uzyskania korzystniejszych warunków niż przy sprzedaży do NBP. Osiągnięto wyższe dochody ze sprzedaży oraz wykorzystano środki ze sprzedaży walut do zarządzania płynnością budżetu. Wykorzystano w ten sposób środki z funduszy strukturalnych w wysokości 5.746,5 mln euro.

W 2011 r. została wdrożona funkcja systemu Trezor umożliwiająca przeprowadzenie operacji codziennego zwracania na centralny rachunek bieżący budżetu państwa niewykorzystanych środków z rachunków dysponentów. W związku z tym zmniejszył się średni stan środków pozostających na rachunkach dysponentów z 257,0 mln zł w I półroczu do 8,0 mln zł w II półroczu. Oznacza to zmniejszenie kosztów związanych z pozyskaniem środków pozostających na rachunku dysponentów.

Stan środków płynnych zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa na koniec 2011 r. był wysoki i wyniósł około 31,8 mld zł. Były to środki w kwocie 5,2 mld zł,

które przeszły na finansowanie potrzeb w 2012 r., środki na rachunkach walutowych w BGK i NBP w kwocie około 11,7 mld zł oraz środki na rachunkach NSRO w kwocie około 14,9 mld zł. Środki te stanowiły 90,9% deficytu budżetu krajowego zaplanowanego na 2012 r.

3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych

Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych wyraża opinię NIK w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa. Opinia w sprawie wiarygodności rozliczeń stanowi stwierdzenie czy roczne sprawozdania z wykonania za rok 2011 budżetu państwa opracowane przez dysponentów środków budżetowych przekazują prawdziwy stan dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązania za ten rok budżetowy.

3.1. Sprawozdawczość budżetowa

We wszystkich kontrolowanych jednostkach sprawdzono sprawozdania za 2011 r. z wykonania budżetu państwa. W celu potwierdzenia, że przekazują one prawdziwy i rzetelny stan dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań, zbadano:

- prawidłowość ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń mających wpływ na wykonanie budżetu,
- prawidłowość przeniesienia danych z ksiąg rachunkowych do rocznych sprawozdań jednostkowych oraz terminowość ich sporządzenia,
- poprawność i terminowość sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych,
- skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Kontrolą prawidłowości sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych objęto dysponentów 102 części budżetowych, w tym 16 budżetów wojewodów. Sprawdzono poprawność sporządzenia sprawozdania budżetowego z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), sprawozdania o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), 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. Zbadano także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2011 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z).

Ponadto w 46 częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, sprawdzono 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, jak również sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich sporządzone przez Ministra Finansów – dysponenta części Dochody budżetu środków europejskich.

NIK zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez dysponentów 96 części budżetu państwa, tj. 94,1% części objętych badaniem. Tym samym NIK potwierdziła, że przekazują one prawdziwy obraz wykonania w 2011 r. budżetu państwa w danej części. Sprawozdania pozostałych sześciu dysponentów części, NIK zaopiniowała z zastrzeżeniami odnoszącymi się do co najmniej jednego sprawozdania.

Nieprawidłowości w rocznych sprawozdaniach budżetowych dotyczyły:

- a) zawyżenia o kwotę 1.379,3 tys. zł stanu należności pozostałych do zapłaty i zaległości w sprawozdaniu Rb-27 oraz stanu pozostałych należności w sprawozdaniu Rb-N w części Nauka; w księgach rachunkowych została ujęta należność na podstawie nieostatecznej decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego określająca kwotę dotacji do zwrotu przez beneficjenta,
- b) niewykazania w sprawozdaniu Rb-28 zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych na kwotę 8.746,9 tys. zł, które nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Ministerstwa Środowiska i nie wykazane w jednostkowym oraz łącznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 (części Środowisko),
- c) zaniżenia należności o 4.422,8 tys. zł, należności pozostałych do zapłaty o 4.420,1 tys. zł i zaległości o 4.294,9 tys. zł w rocznym sprawozdaniu Rb-27 części Województwo pomorskie, w wyniku niezweryfikowania lub nieujęcia przez Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku części danych wykazanych w kwartalnych sprawozdaniach Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, a także zaniżenia w tym sprawozdaniu należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości o 825,7 tys. zł po przeniesieniu błędów ze sprawozdania jednostkowego Rb-27 Kuratorium Oświaty w Gdańsku,
- d) zawyżenia w sprawozdaniu Rb-27 części Województwo lubelskie, zaległości o 1.685,3 tys. zł z tytułu zwrotu dotacji, w sprawozdaniu wykazano zaległość z tytułu dotacji, mimo że wykonanie decyzji Ministra Finansów zostało wstrzymane wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W województwie małopolskim stwierdzono nieterminowe sporządzanie i przekazanie łącznych sprawozdań Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2011 r. Spowodowane to było opóźnieniem w przekazaniu przez 32 jednostki samorządu terytorialnego (około 15% jednostek) sprawozdań jednostkowych.

Sprawozdania roczne z wykonania budżetu środków europejskich 45 dysponentów części budżetu państwa (97,8%), NIK zaopiniowała pozytywnie. Jedynie sprawozdanie Rb-28 UE województwa pomorskiego i sprawozdanie Rb-27 UE Ministerstwa Finansów (część 87) zaopiniowano z zastrzeżeniami. W sprawozdaniu województwa pomorskiego nie wykazano zaliczek, które mimo że nie zostały wykorzystane, nie podlegały do końca roku zwrotowi przez beneficjentów. Z tego powodu wykonanie wydatków zostało zaniżone o 1.044,0 tys. zł. W sprawozdaniu Ministerstwa Finansów (część 87) natomiast zawyżono o 119,8 mln zł kwotę dochodów z tytułu

wyprzedzającego finansowania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Analogicznie jak w 2010 r., wynikało to z przyjętego systemu finansowania wyprzedzającego PROW 2007–2013, który przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek płatności WPR. W 2010 r. NIK skierowała do Ministra Finansów wnioski o wyeliminowanie podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach finansowania wyprzedzającego PROW 2007–2013. Mimo podjętych działań nie wyeliminowano tej nieprawidłowości i nie uzyskano zakładanego efektu.

NIK skontrolowała również roczne sprawozdania budżetowe 191 dysponentów budżetu państwa III stopnia, zgłaszając uwagi do sprawozdań sporządzonych przez 25 dysponentów, tj. 13,1%. Nieprawidłowości i błędy stwierdzone w toku badania u poszczególnych dysponentów zostały skorygowane 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 2011 r.”, ponieważ nie przekroczyły przyjętych w kontroli wykonania budżetu państwa dopuszczalnych wartości błędów.

3.2. Księgi rachunkowe

Opinię o rocznych sprawozdaniach budżetowych NIK wydała na podstawie sprawdzenia u dysponentów środków budżetowych wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz poprawności dokonywanych w nich zapisów księgowych (badanie zgodności). W przypadkach, gdy możliwe było pobranie zapisu operacji w dzienniku w wersji elektronicznej, dokonano badania analitycznego ksiąg rachunkowych, polegającego na półautomatycznej analizie zapisów pod kątem ich poprawności, kompletności i zgodności z uregulowaniami wewnętrznymi i zasadami rachunkowości oraz wybranymi dokumentami zewnętrznymi, a także identyfikacji nietypowych sytuacji budzących wątpliwości co do okoliczności ich wystąpienia. Analiza obejmowała do 30 różnych cech i zależności występujących pomiędzy danymi księgowymi i była prowadzona na pełnych zbiorach zapisów księgowych. Odniesiono się również do funkcjonujących w jednostkach systemów rachunkowości i księgowości komputerowej oraz mechanizmów kontroli zarządczej. Wykorzystano także wyniki badania prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów.

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 193 jednostkach, z tego w 14 naczelnym instytucjach władzy państwowej i sądowniczej, 83 centralnych urzędach administracji rządowej oraz jednostkach im podległych, 49 jednostkach wojewódzkiej administracji rządowej oraz w 47 innych jednostkach. Opinię na temat zgodności i wiarygodności ksiąg w zakresie ewidencji wydatków i zobowiązań wydano na podstawie badania próby wybranej metodami statystycznymi ze zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturam, natomiast badanie dochodów i należności przeprowadzono na podstawie próby dowodów dobranej metodami niestatystycznymi.

W 183 przypadkach (94,8% badanych jednostek) doboru próby wydatków dokonano z zastosowaniem tzw. metody monetarnej, w pozostałych 10 (5,2%) zastosowano prosty dobór losowy, niezależny od wartości zapisów księgowych. Wybrana do badania próba dowodów została uzupełniona o dowody odpowiadające największym pozycjom wydatków kontrolowanych jednostek. 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.

Wybrane dokumenty i zapisy księgowe zostały sprawdzone pod kątem spełniania wymogów i zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości²⁴. W 193 jednostkach badaniem objęto około 30.400 dowodów księgowych o łącznej wartości transakcji 7.922,8 mln zł, tj. średnio po 157 dowodów w jednostce.

Oceny w sprawie ksiąg rachunkowych zostały wydane na podstawie jednolitych kryteriów uwzględniających wartości tolerowanego błędu (progu istotności). Próg istotności przy badaniu wiarygodności określony został dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące odpowiednio na 1,5% i 2,25% wydatków objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym (badanie zgodności) na 5% wydatków objętych oceną.

W 32 jednostkach, które wydatkowały w 2011 r. środki z budżetu środków europejskich, zbadano 454 płatności na kwotę 1.440,7 mln zł. Sprawdzono zgodność wydatkowania środków z umową o dofinansowanie, procedurami zamówień publicznych i przepisami ustawy o finansach publicznych i rachunkowości. Ponadto sprawdzono czy poniesione wydatki były niezbędne dla realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich, a także czy zostały należycie udokumentowane, a płatności uregulowano w odpowiednim terminie.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych

Kontrola wybranych dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych objęła sprawdzenie czy w księgach rachunkowych zostały prawidłowo zaewidencjonowane kwoty operacji gospodarczych, a także czy operacje gospodarcze ujęto do właściwych okresów sprawozdawczych i podziałek klasyfikacji budżetowej. U 29 dysponentów stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 17,9 mln zł, które miały wpływ na sprawozdania roczne. Dotyczyły one najczęściej błędnej kwalifikacji transakcji w ramach podziałek klasyfikacji budżetowej.

W odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wydano 175 ocen²⁵, w tym:

- pozytywne – 146 dysponentom środków budżetowych,
- pozytywne z zastrzeżeniami – 26 dysponentom,
- negatywne – trzem dysponentom.

²⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁵ Nie wydano ocen o sprawozdawczości rocznej w odniesieniu do 18 jednostek, kontrolą objęto sprawozdawczość za trzy kwartały 2011 r.

W księgach rachunkowych 57 dysponentów środków budżetowych (29,5%) stwierdzono nieprawidłowości wpływające na sprawozdania bieżące w kwocie 25,7 mln zł, które w większości przypadków polegały na księgowaniu operacji gospodarczych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego. Nieprawidłowości te powodowały, że w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 zaniżany był stan zobowiązań i zniekształcana struktura wydatków.

W odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej wydano następujące oceny:

- pozytywne – 149 dysponentom środków budżetowych (77,2%),
- pozytywne z zastrzeżeniami – 36 dysponentom (18,7%),
- negatywne – ośmiu dysponentom (4,1%).

Badanie skuteczności systemu rachunkowości

Badanie zgodności polegało na ocenie wybranych operacji pod względem poprawności formalnej dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej, poprawności dekretacji oraz kompletności i prawidłowości formalnej zapisów księgowych.

Skuteczność systemu rachunkowości i kontroli finansowej oceniono w 193 jednostkach, z czego w 124 pozytywnie (64,2%), w 39 pozytywnie z zastrzeżeniami (20,2%) a w 30 negatywnie (15,5%). Negatywnie oceniono skuteczność systemu rachunkowości i kontroli finansowej w 16 jednostkach wojewódzkiej administracji rządowej oraz 10 jednostkach podległych centralnym urządowi administracji rządowej. Najczęściej występujące uchybienia dotyczyły nieprzestrzegania zasad rachunkowości. Były to głównie błędy formalne zapisu w dzienniku, w tym daty dokonania operacji gospodarczej, danych identyfikacyjnych dowodu lub opisu operacji, a także błędy w kontroli bieżącej i dekretacji (wskazanie miesiąca księgowania, zatwierdzenia i sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych) oraz akceptacji pod względem merytorycznym.

Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej

Sposób organizacji systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych w kontrolowanych jednostkach zbadano pod kątem:

- zgodności systemu rachunkowości, w tym dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, z przepisami ustawy o rachunkowości oraz 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 Polskiej²⁶;
- ustanowienia mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu eliminowanie potencjalnych nieprawidłowości;
- funkcjonowania systemów księgowości komputerowej.

²⁶ Dz.U. Nr 128, poz. 861.

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu rachunkowości wystąpiły w 28 jednostkach. Stwierdzono:

- niedostosowanie w 21 jednostkach zakładowego planu kont do potrzeb sprawozdawczych tych jednostek i wymogów rozporządzenia Ministra Finansów; w ośmiu jednostkach polegały one na niewyodrębnieniu lub wprowadzeniu właściwych zasad ujmowania operacji gospodarczych na niektórych kontach księgowych, np. koncie Przychody z tytułu dochodów budżetowych; koncie Należności z tytułu dochodów budżetowych; koncie Długoterminowe należności budżetowe, a w przypadku pięciu jednostek stwierdzono brak szczegółowej ewidencji, w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej, np. na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki i 998 Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego;
- niekompletność lub nieaktualność w 10 jednostkach dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości wymaganych w art. 10 ustawy; na przykład stwierdzono brak wykazu ksiąg rachunkowych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji czy opisu systemu przetwarzania danych lub ochrony danych i ich zbiorów.

W stosowanych przez objęte badaniem jednostki mechanizmów kontroli zarządczej, NIK wskazywała głównie na nieprecyzyjne zasady obiegu dokumentów. Stwierdzono:

- nieokreślenie lub nieprawidłowe określenie terminu granicznego księgowania do właściwych okresów sprawozdawczych w 15 jednostkach,
- nieokreślenie odstępstw od zasady ujmowania zobowiązań na kontach rozrachunkowych w sześciu jednostkach.

Ponadto w 10 jednostkach, przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych za dany okres, zapisy księgowe nie zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, tj. bez możliwości dokonania zmian w zapisie, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W 189 jednostkach, tj. w 97,9% objętych kontrolą, funkcjonował system księgowości komputerowej, a w czterech jednostkach księgowość prowadzono systemem ręcznym. W dziewięciu jednostkach stwierdzono brak pisemnego dopuszczenia przez kierownika aktualnej wersji oprogramowania do stosowania w jednostce. W dziewięciu jednostkach system finansowo-księgowy nie umożliwiał ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich wymaganych przepisami elementów zapisów księgowych, a w dziesięciu jednostkach nie kontrolował kompletności i poprawności zapisów księgowych (głównie w zakresie dat wprowadzanych do systemu), co mogło skutkować błędami w zapisach księgowych.

Badanie prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji

Prawidłowość przeprowadzonej inwentaryzacji zbadano w 124 jednostkach, a jej wynik miał wpływ na wydanie opinii o wiarygodności i zgodności ksiąg rachunkowych. Obejmowała ona sprawdzenie:

- potwierdzenia stanu środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych na dzień 31 grudnia 2011 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.

W 15 jednostkach objętych kontrolą stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w przeprowadzeniu inwentaryzacji. Polegały one na:

- zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji w odniesieniu do całości lub części składników aktywów i pasywów (siedem jednostek),
- błędnej kwalifikacji do środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych (dwie jednostki),
- przekroczeniu terminu, o którym mowa w art. 26 ustawy o rachunkowości (pięć jednostek),
- braku wybranych składników majątkowych w prowadzonej ewidencji (trzy przypadki) oraz po jednym przypadku niewyjaśnienia przyczyn niedoborów, zastosowania błędnej metody inwentaryzacji rozrachunków czy też nierzetelnego przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze weryfikacji.

*

*

*

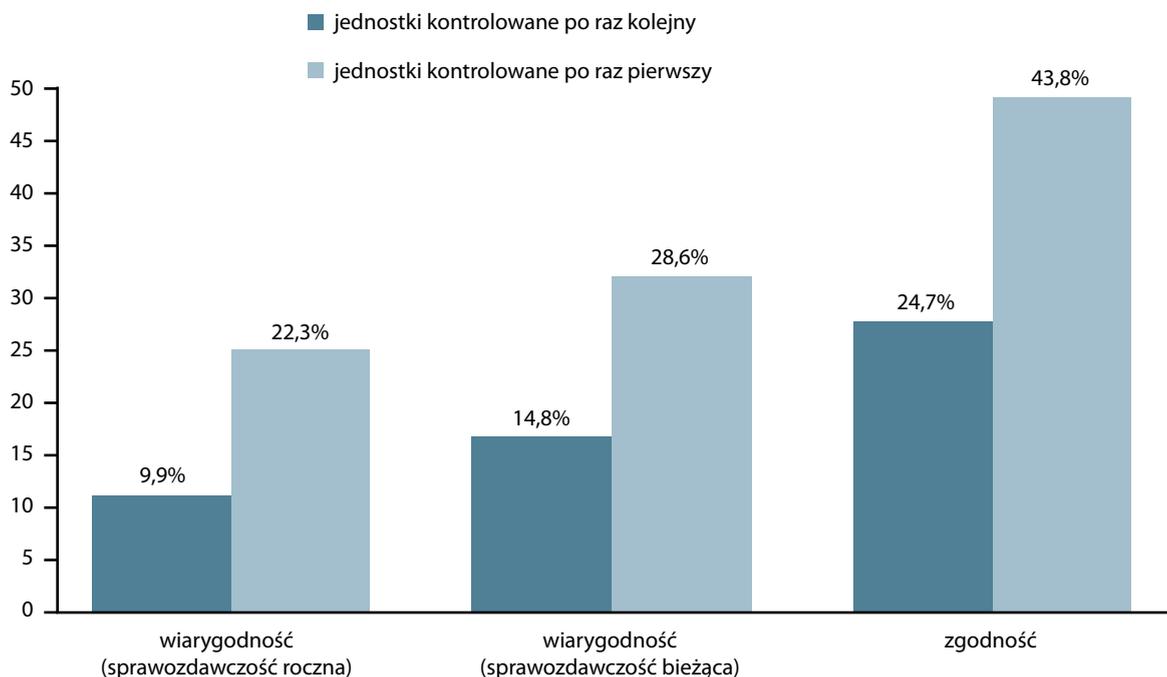
Podsumowując wyniki badania należy zauważyć, że podobnie jak w latach poprzednich, więcej istotnych nieprawidłowości, skutkujących wydaniem ocen pozytywnych z zastrzeżeniami lub negatywnych, stwierdzono w jednostkach kontrolowanych przez NIK, według opisaney w tym rozdziale metodyki, po raz pierwszy niż w jednostkach kontrolowanych w latach 2009–2011. Dotyczyło to wszystkich obszarów badania rzetelności ksiąg rachunkowych i świadczy o skuteczności kontroli.

W badaniu wiarygodności ksiąg udział nieprawidłowości w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej był ponad dwa razy wyższy w grupie jednostek kontrolowanych po raz pierwszy (22,3%) niż w grupie jednostek kontrolowanych po raz kolejny (9,9%). Zależność ta kształtowała się podobnie w przypadku wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej oraz w badaniu zgodności. Ocen pozytywnych nie wydano odpowiednio w 28,6% i 43,8% jednostek kontrolowanych po raz pierwszy oraz 14,8% i 24,7% jednostek kontrolowanych po raz kolejny. Zdaniem NIK, utrzymująca się nadal duża liczba jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, wskazuje na potrzebę kontynuacji kontroli i obejmowania nią kolejnych jednostek w latach następnych.

Ponadto o ile w latach ubiegłych zaobserwowano wzrost liczby jednostek z pozytywną opinią dotyczącą wiarygodności ksiąg rachunkowych mającą wpływ na sprawozdawczość roczną (o 5,3 punktu procentowego w roku 2010 w stosunku do

14. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej

% jednostek, w których nie wydano ocen pozytywnych:



Źródło: wyniki kontroli NIK.

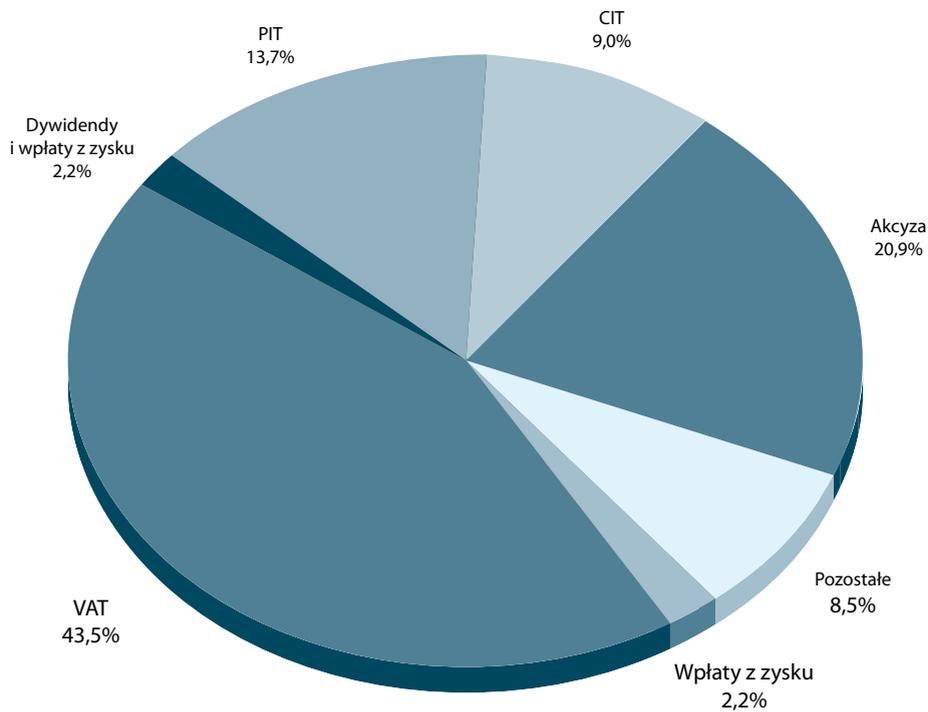
roku 2009) oraz zmniejszenie liczby jednostek, w których ocena ta była negatywna, to za 2011 r. procentowy udział jednostek ocenionych pozytywnie, zmniejszył się o 2,1 punktu procentowego, a w przypadku oceny negatywnej pozostał na tym samym poziomie (1,7%).

4. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa, ustalone w ustawie budżetowej na 2011 r. w wysokości 273.144,4 mln zł, zrealizowano w kwocie 277.557,2 mln zł. Były one wyższe o 4.412,8 mln zł, tj. o 1,6% od kwoty planowanej. Decydujący wpływ na uzyskanie wyższych niż planowano dochodów miała wpłata z zysku NBP, która była wyższa od prognozowanej o 4.485,7 mln zł.

W porównaniu z rokiem poprzednim dochody były wyższe o 27.254,4 mln zł, tj. o 10,9%. Dochody pozwoliły na sfinansowanie 91,7% wydatków budżetu państwa, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 84,9%.

W dochodach budżetu państwa dochody podatkowe stanowiły 87,6%, dochody niepodatkowe 11,6%, a dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej 0,8%. Strukturę dochodów budżetu państwa w 2011 r. przedstawiono na wykresie 15.

15. **Struktura dochodów budżetu państwa w 2011 r.**

Źródło: opracowanie własne NIK.

4.1. Dochody podatkowe

Dochody podatkowe wyniosły 243.210,9 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej (242.670,0 mln zł) były wyższe o 540,9 mln zł, tj. o 0,2%. W porównaniu do wykonania 2010 r. dochody podatkowe były wyższe o 20.658,3 mln zł, tj. o 9,3%, przy wzroście przyjętym na etapie planowania o 8,8%.

Czynnikami wzrostu dochodów podatkowych, obok dobrych warunków makroekonomicznych, były zmiany systemowe, w szczególności podwyższenie stawek w podatku od towarów i usług, wygaśnięcie ulg w akcyzie na paliwa zawierające powyżej 2% biokomponentów oraz na biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, podwyższenie akcyzy na wyroby tytoniowe, zamrożenie skali w PIT. Dynamika realizacji dochodów podatkowych była wyższa niż w 2010 r., w którym dochody wzrosły o 3,6%, tj. o 7.673,9 mln zł. W głównych źródłach dochody było zbliżone do wielkości planowanych. Poniżej prognozy zrealizowano dochody z podatku akcyzowego (98,7%), podatku dochodowego od osób fizycznych (99,7%) i podatku od gier (88,4%). Realizację dochodów budżetu państwa z poszczególnych podatków przedstawiono w tabeli 12.

Tabela 12. Dochody podatkowe w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Dochody podatkowe	214.878,8	222.552,7	242.670,0	243.210,9	100,2	109,3
w tym						
podatek od towarów i usług	99.454,7	107.880,3	119.300,0	120.832,0	101,3	112,0
podatek akcyzowy	53.926,9	55.684,5	58.700,0	57.963,7	98,7	104,1
podatek od gier	1.576,1	1.624,8	1.670,0	1.477,0	88,4	90,9
podatek dochodowy od osób prawnych	24.156,6	21.769,9	24.800,0	24.861,9	100,2	114,2
podatek dochodowy od osób fizycznych	35.763,7	35.592,6	38.200,0	38.074,9	99,7	107,0
w tym						
zryczałtowany podatek dochodowy	6.244,8	6.324,2	6.846,0	6.253,8	91,4	98,9
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1.239,3	796,3	1.200,0	1.177,4	98,1	147,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wysoka dynamika dochodów z VAT oraz dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych spowodowały zmiany w strukturze dochodów podatkowych. Udział dochodów z VAT wzrósł do 49,7% (46,3% w 2009 r. oraz 48,5% w 2010 r.). W porównaniu do lat poprzednich, zmniejszył się do 23,8% udział dochodów z podatku akcyzowego, wynoszący odpowiednio 25,1% w 2009 r. i 25,0% w 2010 r.

W 2011 r., podobnie jak w poprzednich latach, głównym źródłem dochodów podatkowych były podatki pośrednie. Przepisy o VAT oraz o podatku akcyzowym były przedmiotem zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej.

Komisja Europejska wszczęła w latach 2006–2010 i w I półroczu 2011 r. 19 formalnych postępowań w związku z uznaniem naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań traktatowych w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Przeprowadzona przez NIK kontrola²⁷ wskazała obszary, w których polskie uregulowania w zakresie VAT i akcyzy nie zostały, w odpowiednim czasie, dostosowane do dyrektyw unijnych.

Przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, ograniczające odliczanie VAT przy zakupie samochodów poniżej 3,5 tony używanych w działalności gospodarczej oraz zakazujące odliczania VAT od paliwa do tych samochodów, zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r., tj. po dwóch latach od wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i po ponad czterech latach od przedstawienia przez Komisję Europejską zarzutów formalnych.

²⁷ I/11/001 – Stosowanie zaleceń Komisji Europejskiej w procesie stanowienia prawa podatkowego od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2011 r. Kontrolę przeprowadzono w II półroczu 2011 r. w Ministerstwie Finansów.

Opóźnienie w dostosowaniu przepisów ustawy o podatku od towarów i usług do wymogów dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁸ (dyrektywa VAT²⁹) było, w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym i spowodowało w latach 2009–2010 konieczność wypłacenia podatnikom 49,0 mln zł tytułem odsetek. Wypłacone podatnikom odsetki stanowiły uszczuplenie środków publicznych.

W zakresie podatku akcyzowego stwierdzono ponad trzyletnie opóźnienie w dostosowaniu systemu opodatkowania akcyzą energii elektrycznej do wymogów dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (dyrektywa energetyczna³⁰).

Wymogi zawarte w dyrektywie energetycznej wdrożone zostały do polskiego systemu prawnego z dniem 1 marca 2009 r. przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym³¹. Opóźnienia we wdrożeniu dyrektywy energetycznej wynikały z długotrwałego i nieskutecznego przebiegu uzgodnień międzyresortowych, zmian koncepcji wdrożenia dyrektywy energetycznej oraz kilkakrotnych wznowień prac nad projektem ustawy, w tym w związku z upływem IV i V kadencji Sejmu. NIK oceniła działania Ministra Finansów w tym zakresie jako nierzetelne.

Niezgodność polskich uregulowań w opodatkowaniu akcyzą energii elektrycznej spowodowała żądania producentów energii elektrycznej zwrotu zapłaconego podatku akcyzowego. Do końca czerwca 2011 r. producenci energii elektrycznej złożyli do organów podatkowych 791 wniosków o zwrot zapłaconego podatku akcyzowego na kwotę 6.933,4 mln zł. Kwota ewentualnych odsetek oszacowana została na 2.587,4 mln zł. Od 2007 r. decyzje organów podatkowych o odmowie zwrotu akcyzy zaskarżane były do sądów administracyjnych, a rozstrzygnięcia były na ogół niekorzystne dla tych organów. Dopiero Naczelny Sąd Administracyjny, w pełnym składzie Izby Gospodarczej uchwalił 22 czerwca 2011 r., że nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten kto ją uiszczył nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego. Jeżeli organy podatkowe udowodnią, że ciężar podatku został przeniesiony przez producentów energii elektrycznej w cenie wyrobu na nabywców końcowych nie będą zobowiązane do zwrotu podatku.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług w 2011 r. wyniosły 120.832,0 mln zł i były wyższe od zaplanowanych o 1.532,0 mln zł, tj. o 1,3%. W porównaniu do 2010 r. dochody z VAT były wyższe o 12.951,7 mln zł, tj. o 12,0%. Dynamika dochodów była wyższa od osiągniętej w 2010 r. o 3,5 punktu procentowego.

²⁸ Dz.U.UE.L.06.347.1.

²⁹ Z dniem 1 stycznia 2011 r. ustawą z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 247, poz. 1652) uchylony został ust. 3–7a w art. 86 i pkt 3 w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054) oraz dodany art. 86a i 88a.

³⁰ Dz.U.UE.L.03.283.51.

³¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11.

Wysoki wzrost dochodów z VAT był wynikiem wzrostu stawek podatku VAT oraz korzystnych czynników makroekonomicznych. Skutki obejmujące podwyżkę stawek VAT 22% i 7% o jeden punkt procentowy i wzrost stawek VAT na niektóre nieprzetworzone i niskoprzetworzone artykuły spożywcze oraz książki i czasopisma specjalistyczne (z 3% do 5% i z 0% do 5%) oraz obniżkę stawek VAT na niektóre przetworzone artykuły spożywcze (z 7% na 5%) wyniosły około 5,6 mld zł.

Należności pozostałe do zapłaty na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 13.309,1 mln zł i stanowiły 52,6% należności podatkowych ogółem. W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2010 r. zwiększyły się o 14,6%, tj. o 1.699,8 mln zł. W 2010 r. należności pozostałe do zapłaty zwiększyły się o 8,3%.

Niekorzystnym zjawiskiem był szybszy wzrost zaległości netto oraz zaległości bieżących od wzrostu dochodów z VAT. Zaległości netto³² wyniosły 12.352,8 mln zł i w stosunku do 2010 r. wzrosły o 13,7%, tj. o 1.490,7 mln zł. Zaległości bieżące wyniosły 4.035,6 mln zł i wzrosły o 14,8%, zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 13,2%. Z tytułu przedawnienia organy podatkowe odpisały zaległości na kwotę 816,3 mln zł, tj. mniej niż w 2010 r. o 378,2 mln zł (o 31,7%).

Wskaźnik efektywności egzekucji³³ zaległości z VAT wyniósł 30,5%, tj. poprawił się o 0,9 punktu procentowego w stosunku do 2010 r. W trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano kwotę 2.118,0 mln zł, tj. o 9,6% więcej niż w 2010 r.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 57.963,7 mln zł, tj. 98,7% kwoty planowanej. Nie uzyskano planowanych dochodów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych, w związku z niższą od oczekiwań ich sprzedażą. W porównaniu do wykonania 2010 r. dochody z podatku akcyzowego były wyższe o 2.279,2 mln zł (o 4,1%). Wykonanie dochodów z podatku akcyzowego w latach 2009–2011, w podziale na główne grupy towarów przedstawiono w tabeli 13.

Wzrost dochodów z podatku akcyzowego był spowodowany między innymi wygaśnięciem ulg na paliwa silnikowe zawierające powyżej 2% biokomponentów oraz na biokomponenty stanowiące samoistne paliwa. Według szacunków Ministerstwa Finansów, dodatnie skutki dla budżetu państwa wyniosły około jednego miliarda złotych.

Podobnie jak w zakresie dochodów z VAT, niekorzystnym zjawiskiem był szybszy wzrost zaległości z podatku akcyzowego niż dochodów z tego źródła.

Należności pozostałe do zapłaty na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 6.156,6 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. zwiększyły się o 8,1%, tj. o 461,4 mln zł. Zaległości na koniec 2011 r. wyniosły 5.402,4 mln zł i w porównaniu z 2010 r. wzrosły o 7,1%, w tym zaległości bieżące wyniosły 674,7 mln zł (wzrosły o 0,2%). Zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 8,2%.

³² 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), odroczonej (w przypadku gdy odroczonej 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.

³³ Wskaźnik efektywności egzekucji liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych w okresie sprawozdawczym zaległości do zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

Tabela 13. Dochody z podatku akcyzowego w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa budżetowa	Wykonanie	6	7
	mln zł					
1	2	3	4	5		
Dochody z podatku akcyzowego	53.926,9	55.684,5	58.700,0	57.963,7	98,7	104,1
w tym						
wyroby spirytusowe	6.393,5	6.500,2	6.604,0	6.445,1	97,6	99,2
wino	464,9	444,8	405,0	428,9	105,9	96,4
piwo	3.176,2	3.298,3	3.403,0	3.422,4	100,6	103,8
paliwa	22.375,4	22.675,4	25.288,9	24.156,6	95,5	106,5
samochody	1.530,2	1.337,6	1.361,0	1.253,7	92,1	93,7
wyroby tytoniowe	16.057,8	17.436,3	17.510,0	18.264,2	104,3	104,7
energia elektryczna	2.242,6	2.319,4	2.397,0	2.440,7	101,8	105,2
oleje opałowe	406,3	398,6	382,0	355,7	93,1	89,2
gaz	1.129,2	1.096,7	1.173,0	1.023,6	87,3	93,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Pomimo poprawy efektywności egzekucji izb celnych, z 1,5% w 2010 r. do 2,2% w 2011 r., nadal była ona niska. W 2011 r. wyegzekwowano 30,6 mln zł z zaległości objętych tytułami wykonawczymi (1.384,8 mln zł), podczas gdy w 2010 r. wyegzekwowano 22,3 mln zł z 1.508,1 mln zł.

Kontrole przeprowadzone w Ministerstwie Finansów oraz w izbach i urzędach celnych wykazały, pomimo wzmożonej aktywności kontrolnej organów Służby Celnej, występowanie zagrożeń w obszarze obrotu alkoholem skażonym³⁴.

Na wysokie ryzyko odkażania alkoholu etylowego wskazywały wyniki kontroli przeprowadzanych przez podległe Ministrowi Finansów jednostki. Wysoki poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości wynikał z wysokiej stawki podatku akcyzowego dla napojów alkoholowych, możliwości odkażania skażonego alkoholu etylowego oraz zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu skażonego.

Bieżąca analiza informacji o nieprawidłowościach w obrocie alkoholem skażonym, w tym o nielegalnych praktykach polegających na odkażaniu alkoholu oraz wytwarzaniu z tak otrzymanego produktu napojów alkoholowych pozwoliła Ministrowi Finansów na podjęcie działań w celu ograniczenia liczby środków skażających, które uprawniały do stosowania zwolnień od podatku akcyzowego. Na wniosek Ministra Finansów została wyeliminowana z przepisów unijnych jedna z substancji skażających wskazanych przez Łotwę, tj. mieszanina alkoholu izopropylowego i bitreksu. Ponadto z rozporządzenia określającego środki skażające alkohol etylowy Minister Finansów wykreślił pięć substancji, w tym cztery z dniem 26 marca 2011 r.

Wyeliminowanie części środków skażających alkohol etylowy może okazać się niewystarczające dla ograniczenia nielegalnych praktyk w obrocie alkoholem.

³⁴ Informacja o wynikach kontroli „Opodatkowanie akcyzą wyrobów alkoholowych”, Nr ewid. 22/2012/P11023/KBF, NIK, Warszawa, kwiecień 2012 r.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę opracowania analizy skuteczności obowiązujących regulacji prawnych i organizacyjnych z punktu widzenia zapobiegania nieprawidłowościom w obrocie skażonym alkoholem etylowym. Wyniki analizy powinny posłużyć do rozstrzygnięcia, czy obowiązujące uregulowania zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych³⁵ gwarantują prawidłowe i uczciwe stosowanie zwolnień oraz zapobiegają uchylaniu się, omijaniu lub naruszaniu warunków tych zwolnień.

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 1.477,0 mln zł, co stanowiło 88,4% kwoty planowanej. Niższe niż planowane dochody spowodował m.in. większy niż przewidywano spadek liczby eksploatowanych automatów o niskich wygranych. W porównaniu do wykonania 2010 r. były one niższe o 147,9 mln zł, tj. o 9,1%. Największy udział w dochodach miały dochody z podatku od gier liczbowych oraz z podatku zryczałtowanego od gier urządanych na automatach o niskich wygranych.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zaplanowane w wysokości 38.200,0 mln zł, zrealizowano w kwocie 38.074,9 mln zł, tj. w 99,7% planu. W porównaniu do wykonania w roku 2010 dochody te były wyższe o 7,0%.

Kontrole przeprowadzone w urzędach skarbowych oraz urzędach kontroli skarbowej³⁶ wykazały, że organy te niezależnie od wymierzania należnych podatków, skuteczniej niż w poprzednich okresach³⁷ stosowały wobec podatników naruszających przepisy podatkowe sankcje karne przewidziane w ustawie z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy³⁸.

W części urzędów skarbowych wystąpiły opóźnienia w pociąganiu do odpowiedzialności podatników niewywiązujących się z terminowego składania deklaracji podatkowych oraz płatników zalegających z wpłatami pobranego podatku dochodowego od osób fizycznych. Ujawniony został również problem dopuszczalności wszczynania postępowań karnych skarbowych na podstawie art. 54 Kodeksu karnego skarbowego przeciwko osobom, którym wymierzono zryczałtowany 75% podatek dochodowy na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁹ od dochodów z nieujawnionych źródeł lub niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach. Wystąpiła sprzeczność w tych sprawach stanowisk Sądu Najwyższego⁴⁰ i sądów powszechnych,

³⁵ Dz.U.UE.L.1992.316.21 ze zm., Dz.U.UE-sp.09-1-206.

³⁶ Informacja o wynikach kontroli postępowań urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, Nr ewid. 21/2012/P/11024/KBF, NIK, Warszawa, 2012 r.

³⁷ Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe oraz opodatkowania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, Nr ewid. 17/2003/P/02/017/KBF, marzec 2003 r.

³⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.

³⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., sygn. II KK 20/09 (OSNKW 2009/11/95) i Wyrok Sądu Najwyższego z 20 października 2011 r. sygn V KK 340/11.

które umarzają wszczęte dochodzenia ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego⁴¹ o braku kolizji obu wymienionych przepisów i ich zgodności z art. 2 Konstytucji RP.

Szybciej rosły zaległości niż dochody z PIT. Należności pozostałe do zapłaty w PIT wyniosły 4.530,2 mln zł i w stosunku do 2010 r. zwiększyły się o 11,2% (o 457,9 mln zł). Zaległości netto były wyższe niż w 2010 r. o 11,8% i wyniosły 4.060,8 mln zł, w tym zaległości bieżące 1.121,3 mln zł. Z tytułu przedawnienia organy podatkowe odpisały zaległości na kwotę 200,2 mln zł, tj. o 88,0 mln zł mniejszą niż w 2010 r.

Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z PIT wyniósł 22,6% i w stosunku do 2010 r. poprawił się o jeden punkt procentowy. Wyegzekwowano kwotę 691,1 mln zł z zaległości objętych tytułami wykonawczymi w wysokości 3.058,2 mln zł.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wykonano w kwocie 24.861,9 mln zł, tj. w wielkości bliskiej prognozowanej i o 14,2% (o 3.092,1 mln zł) wyższej od dochodów z 2010 r. W porównaniu z 2009 r. dochody wzrosły o 2,9%. Pozytywnie na wzrost dochodów wpłynęły wyższe zyski przedsiębiorców za 2010 r. od zysków za 2009 r. oraz poprawa ich rentowności w 2011 r.

Należności pozostałe do zapłaty w CIT na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 1.257,0 mln zł i w stosunku do 2010 r. wzrosły o 144,8 mln zł, tj. o 13,0%. Stan zaległości zwiększył się w porównaniu do 2010 r. o 5,4% i wyniósł 1.032,0 mln zł. Zaległości bieżące wyniosły 251,5 mln zł (wzrost o 2,4%), a zaległości z lat ubiegłych wzrosły o 6,4%.

Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z CIT wyniósł 28,1% i był niższy od osiągniętego w 2010 r. o 9,9 punktu procentowego. Wyegzekwowano 99,8 mln zł z zaległości objętych tytułami wykonawczymi w wysokości 355,7 mln zł. W stosunku do 2010 r. kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi była niższa o 92,7 mln zł, tj. o 20,7%, a kwota wyegzekwowanych zaległości była niższa o 70,6 mln zł, tj. o 41,4%.

4.2. Dochody niepodatkowe

Zrealizowane dochody wyniosły 32.274,5 mln zł i w porównaniu do planu (28.049,4 mln zł) były wyższe o 15,1% (o 4.225,1 mln zł). W porównaniu z rokiem poprzednim dochody niepodatkowe były wyższe o 31,7% (o 7.772,9 mln zł). Dominującą pozycję wśród tych dochodów stanowiły opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe (48,5%), wpłata z zysku NBP (19,2%) oraz dochody z dywidendy i wpłat z zysku (19,0%). Dochody z wpłat jednostek samorządu terytorialnego na zwiększenie części równoważącej subwencji ogólnej wyniosły 2.383,8 mln zł, a dochody z ceł 1.923,8 mln zł.

Realizację dochodów niepodatkowych prezentują dane zawarte w tabeli 14.

⁴¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08 (Dz.U. Nr 87, poz. 493).

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 14. Dochody niepodatkowe w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł					%
1	2	3	4	5	6	7
Dochody niepodatkowe	27.433,4	24.501,6	28.049,4	32.274,5	115,1	131,7
Opłaty grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	14.777,3	11.176,9	18.526,3	15.641,3	84,4	139,9
Wpłata z zysku NBP	-	3.957,3	1.717,0	6.202,7	361,3	156,7
Dywidendy i wpłaty z zysku	8.326,5	4.977,1	3.590,5	6.122,9	170,5	123,0
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.702,0	2.726,7	2.384,6	2.383,8	100,0	87,4
Dochody z cła	1.627,5	1.663,7	1.831,0	1.923,8	105,1	115,6

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ramach dochodów niepodatkowych największe przekroczenie planu dotyczyło wpłaty z zysku NBP (o 261,3%) oraz wpłat dywidend i wpłat z zysku (o 70,5%). Dochody z obu tych źródeł były wyższe od planowanych o 7.018,1 mln zł. Poniżej planu wykonano dochody z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych (84,4%). Było to wynikiem niezrealizowania kwoty 4.909,5 mln zł z tytułu wpłat z funduszy własnych Banku Gospodarstwa Krajowego. W związku z osiągnięciem niższego niż zakładano poziomu deficytu budżetowego, w 2011 r. nie wystąpiła konieczność przeprowadzenia wtórnej oferty publicznej 10,25% akcji PKO BP SA, będących w posiadaniu BGK. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2010 roku, gdy nie zostały wykonane dochody z tytułu sprzedaży akcji PKO BP SA w kwocie 2.300 mln zł.

Dywidendy i wpłaty z zysku

Zaplanowane dochody z dywidend i wpłat z zysku w wysokości 3.590,5 mln zł zostały wykonane w kwocie 6.122,9 mln zł, tj. wyższej o 2.532,4 mln zł. Były one wyższe niż w 2010 r. o 1.145,8 mln zł. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2009–2011 prezentują dane w tabeli 15.

Tabela 15. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł					%
1	2	3	4	5	6	7
Dywidendy i wpłaty z zysku	8.326,5	4.977,1	3.590,5	6.122,9	170,5	123,0
Wpłaty z zysku	452,0	492,7	200,0	811,3	405,7	164,7
przedsiębiorstw państwowych	7,0	-6,3	10,0	21,9	219,0	x
jednoosobowych spółek SP	445,0	499,0	190,0	789,4	415,5	158,2
Dywidendy	7.874,5	4.484,4	3.390,5	5.311,6	156,7	118,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy od spółek z udziałem Skarbu Państwa wyniosły 5.311,6 mln zł. Były wyższe od planu o 56,7%, a od wykonania w 2010 r. o 18,4%.

Minister Skarbu Państwa pobrał dywidendę od 135 spółek w kwocie 5.147,7 mln zł. Zrealizowane dochody były wyższe o 56,0% od planu określonego w ustawie budżetowej (3.300,0 mln zł) i o 15,5% od wykonania w 2010 r. (4.456,7 mln zł). Najwyższych wpłat dokonało dziewięć spółek, w tym Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA – 1.014,6 mln zł, KGHM „Polska Miedź” SA – 947,5 mln zł, PGE Polska Grupa Energetyczna SA – 842,1 mln zł, Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA – 790,0 mln zł, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA – 482,6 mln zł, Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” SA – 150,0 mln zł, „Energia” SA – 125,5 mln zł, „Enea” SA – 100,8 mln zł, Totalizator Sportowy Sp z o.o. – 100,0 mln zł.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP zrealizowane zostały w wysokości 811,3 mln zł (405,7% planu) i w porównaniu do wykonania roku ubiegłego były wyższe o 64,7%. Wysokie wpłaty wynikały z dobrych wyników spółek sektora górnictwa węgla kamiennego.

Zaległości netto z dywidend i wpłat z zysku na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 14,9 mln zł, w stosunku do 2010 r. zmniejszyły się o 30,6 mln zł, tj. o 67,3%.

Cło

Dochody z tytułu ceł zrealizowano w wysokości 1.923,8 mln zł, tj. 105,1% planu. Na wykonanie dochodów wpływ miał wyższy od przyjętych w założeniach do prognozy o 16,6% import spoza obszarów krajów UE w mln euro oraz wyższy o 9,9% średni kurs rynkowy euro. W porównaniu do 2010 r. dochody były wyższe o 260,1 mln zł (o 15,6%).

Na koniec 2011 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 535,1 mln zł, w tym zaległości 489,1 mln zł. W porównaniu do 2010 r. były one odpowiednio niższe o 25,9 mln zł (o 4,6%) i o 12,3 mln zł (o 2,5%). Na zmniejszenie w 2011 r. zaległości z ceł wpływ miało odpisanie 19,8 mln zł należności z tytułu przedawnień.

Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z tytułu ceł wyniósł 3,0%. W stosunku do poprzedniego roku poprawił się o 1,7 punktu procentowego. Wyegzekwowano kwotę 4,0 mln zł, tj. o 1,6 mln zł więcej niż w 2010 r. Zaległości objęte tytułami wykonawczymi do załatwienia wyniosły 134,9 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o 48,6 mln zł (o 26,5%).

Wpłaty z zysku NBP

W ustawie budżetowej zaplanowano dochody z tytułu wpłaty z zysku NBP w wysokości 1.717,0 mln zł. Zrealizowane z tego tytułu dochody wyniosły 6.202,7 mln zł i były wyższe od planowanych o 4.485,7 mln zł. W porównaniu do 2010 r. były wyższe o 2.245,4 mln zł, tj. o 56,7%. Na dochody przekazany został zysk NBP wypracowany w 2010 r. (6.529,1 mln zł), pomniejszony o obowiązkowy odpis na fundusz rezerwowy Banku w wysokości 326,5 mln zł.

Zwiększenie zysku nastąpiło w szczególności na skutek wyższego niż planowano dodatniego wyniku z operacji finansowych, na który złożyły się

m.in. nieplanowana nadwyżka dodatnich zrealizowanych różnic kursowych i cenowych oraz przychody z rozwiązania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych. W stosunku do roku 2009 rezerwa uległa zmniejszeniu o 3.791,1 mln zł. Oszacowanie i rozwiązanie rezerwy za 2010 r. zostało dokonane zgodnie z przepisami uchwały Nr 12/2010 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim⁴². Uchwała ta zastąpiła poprzednio obowiązującą uchwałę RPP z 2006 r.⁴³ W nowej uchwale nastąpiło doprecyzowanie zasad oszacowania, tworzenia i rozwiązywania rezerwy, co było zbieżne z postulatami NIK, sformułowanymi po kontroli gospodarki własnej Banku przeprowadzonej w 2010 r. Uchwała nałożyła na Zarząd Banku obowiązek pomniejszenia oszacowania rezerwy o przychody niezrealizowane z tytułu zmian kursu złotego do walut obcych, za czym, zdaniem NIK, już wcześniej przemawiał charakter tej pozycji.

Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe

Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 18.526,3 mln zł, tj. o 65,8% wyższej od wykonania z 2010 r. (11.176,9 mln zł). W porównaniu do 2010 r. dochody z tego tytułu były wyższe o 39,9%. Zrealizowane dochody wyniosły 15.641,3 mln zł i były niższe od kwoty planowanej o 2.885,0 mln zł, tj. o 15,6%. W 2011 r. podobnie jak w roku poprzednim, nie wystąpiły planowane wpływy w wysokości 4.909,5 mln zł z tytułu sprzedaży przez Bank Gospodarstwa Krajowego pakietu akcji PKO BP SA.

W 2011 roku ponad 70% dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych zostało zrealizowanych w częściach:

- Województwa – 2.667,6 mln zł,
- Rozwój wsi – 2.550,5 mln zł,
- Sądy powszechne – 2.132,2 mln zł,
- Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 1.522,3 mln zł,
- Obsługa długu krajowego – 1.243,5 mln zł,
- Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa – 844,0 mln zł.

Realizację dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych w siedmiu wybranych działach klasyfikacji budżetowej, stanowiących 83,3% ogólnej ich kwoty prezentują dane zawarte w tabeli 16.

⁴² Dz.Urz. NBP Nr 17, poz. 19.

⁴³ Uchwała Nr 9/2006 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim (Dz.Urz. NBP Nr 13, poz. 16 ze zm.).

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 16. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2009⁴⁴–2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	14.777,3	11.176,9	18.526,3	15.641,3	84,4	139,9
w tym w dziale						
Gospodarka mieszkaniowa	2.000,2	2.002,1	3.325,4	3.841,4	115,5	191,9
Wymiar sprawiedliwości	2.155,4	2.165,9	2.146,9	2.214,5	103,1	102,2
Administracja publiczna	2.279,0	1.458,1	1.805,6	2.112,2	117,0	144,9
Obsługa długu publicznego	2.152,6	1.927,0	2.651,7	1.593,4	60,1	82,7
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	2.288,3	806,1	5.619,5	1.468,5	26,1	182,2
Różne rozliczenia	424,3	628,5	428,9	981,9	228,9	156,2
Transport i łączność	712,8	853,9	651,7	810,2	124,3	94,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody osiągnięte w latach 2009–2011 w dziale Wymiar sprawiedliwości były stabilne. W pozostałych działach dochody uległy istotnym wahaniom. W szczególności w dziale Obsługa długu publicznego dochody budżetu państwa zmniejszyły się z 2.152,6 mln zł w 2009 r. do 1.927,0 mln zł w 2010 r. i do 1.593,4 mln zł w 2011 r. W dziale Gospodarka mieszkaniowa dochody w 2011 r. w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 1.839,3 mln zł, tj. o 91,9%.

Należności z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych pozostałe do zapłaty na koniec 2011 r. wyniosły 10.039,7 mln zł, w tym zaległości netto 9.451,3 mln zł. W stosunku do stanu na koniec 2010 r. należności wzrosły o 13,7%, a zaległości netto o 13,5%. Zaległości stanowiły 28,8% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (32.872,6 mln zł). Największe zaległości wystąpiły w częściach Województwa (4.866,9 mln zł), Obsługa zadłużenia zagranicznego (1.934,6 mln zł), Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (965,0 mln zł), Obsługa długu krajowego (744,3 mln zł).

Dochody w dziale Gospodarka mieszkaniowa wyniosły 3.841,4 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 15,5%. W porównaniu do zrealizowanych w 2010 r. dochody były wyższe o 91,9%. Wzrost dochodów związany był z uzyskaniem w części Rozwój wsi wpływów w wysokości 2.523,1 mln zł, tj. o 257,6% wyższych niż w 2010 r. (o 1.817,6 mln zł) z tytułu wpłaty od Agencji Nieruchomości Rolnych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

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

Dochody w częściach Województwa (85/02-32) – zrealizowano w kwocie 1.173,3 mln zł, w tym z tytułu zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, z gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, w kwocie 1.169,6 mln zł. Szczegółowe informacje o wykonaniu dochodów i wydatków w budżetach wojewodów przedstawione zostały w Aneksie nr 7.

Zaległości w tym dziale na koniec 2011 r. wyniosły 606,5 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 56,1 mln zł tj. o 10,2%. Dominującą pozycję stanowiły zaległości wykazane w częściach Województwa (85/02-32) z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego i wyniosły 602,5 mln zł. W 2011 r., podobnie jak w latach poprzednich, niska była skuteczność windykacji przez starostwa powiatowe zaległych należności w zakresie realizacji dochodów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W konsekwencji znacznie wzrosły zaległości, co zwiększa ryzyko ich przedawnienia. W większości badanych przez NIK jednostek stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaniechań działań windykacyjnych wobec dłużników oraz opieszałości lub nieskuteczności w ich podejmowaniu⁴⁵.

Dochody w dziale Wymiar sprawiedliwości zrealizowano w wysokości 2.214,5 mln zł, tj. o 3,1% (o 67,6 mln zł) wyższej od planu. W porównaniu do 2009 r. i 2010 r. dochody wzrosły o 2,7% i 2,2%. Najwyższe dochody wykonano w części Sądy powszechne (2.132,2 mln zł) z wpływów z tytułu opłat sądowych – 1.639,2 mln zł oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności – 355,5 mln zł.

Zaległości na koniec 2011 r. wyniosły 585,7 mln zł i wzrosły w stosunku do 2010 r. o 5,1% (o 28,4 mln zł). Zaległości dotyczyły głównie dłużników, wobec których egzekucja jest znacznie utrudniona.

Dochody w dziale Administracja publiczna zostały zrealizowane w wysokości 2.112,2 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 306,6 mln zł, tj. o 17,0%. W porównaniu z 2010 r. dochody były wyższe o 44,9%, tj. o 654,1 mln zł. Najwyższe dochody wykonano w poniższych częściach budżetu państwa:

- Województwa (85/02-32) – 761,8 mln zł, w tym z grzywien, mandatów i kar pieniężnych od ludności – 612,4 mln zł,
- Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 701,4 mln zł, w tym z opłat pobranych przez jednostki budżetowe w związku z przejęciem zadań⁴⁶, które w 2010 r. finansowane były z rachunku dochodów własnych – 425,9 mln zł,
- Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – 226,5 mln zł, głównie z opłat konsularnych.

Zaległości na koniec 2011 r. w dziale Administracja publiczna wyniosły 1.100,7 mln zł i w porównaniu z 2010 r. wzrosły o 204,4 mln zł, tj. o 22,8%. Dominującą pozycję stanowiły zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności wykazanych w częściach Województwa (85/02-32), które wyniosły 609,4 mln zł i w porównaniu z 2010 r. wzrosły o 35,5 mln zł, tj. o 6,2%.

⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków, Nr ewid. 75/2012/P/12/001/KAP, NIK, Warszawa, 2012 r.

⁴⁶ Nastąpił wzrost dochodów w stosunku do wykonania w roku 2010 spowodowany likwidacją w 2010 r. rachunków dochodów własnych funkcjonujących w urzędach skarbowych i izbach celnych.

Dochody w dziale Obsługa długu publicznego wyniosły 1.593,4 mln zł i były niższe od zaplanowanych o 1.058,3 mln zł, tj. o 39,9% oraz niższe od uzyskanych w 2009 r. (o 26,0%) jak i w 2010 r. (o 17,3%). Dochody zostały rzetelnie zaplanowane, zrealizowane i zaewidencjonowane.

Dochody zaplanowane w części Obsługa długu krajowego zrealizowano w 48,5%. Wpływy w wysokości 1.243,5 mln zł były niższe od prognozowanych o 1.321,0 mln zł i o 594,7 mln zł niż w 2010 r. (o 32,4%). Głównym powodem niepełnego wykonania planu dochodów była mniejsza sprzedaż obligacji rynkowych, przynoszących dochód w postaci narosłych odsetek, wykupywanych przez inwestorów. Zmniejszenie sprzedaży skarbowych papierów wartościowych było wynikiem niższych w stosunku do planowanych w ustawie budżetowej potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a także uzyskaniem przez Ministra Finansów dodatkowych środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych poprzez wprowadzenie od maja 2011 r. dla niektórych jednostek sektora finansów publicznych obowiązku lokowania wolnych środków u Ministra Finansów⁴⁷.

Dochody w części Obsługa zadłużenia zagranicznego wyniosły 350,0 mln zł i były czterokrotnie wyższe zarówno od planowanych jak i zrealizowanych w 2010 r. Wyższa realizacja dochodów spowodowana została przede wszystkim pozyskaniem wyższych wpływów z tytułu odsetek i premii zrealizowanych przy sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych.

Zaległości na koniec 2011 r. w dziale Obsługa długu publicznego wyniosły 2.678,9 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wzrosły o 9,3% (o 228,6 mln zł). Najwyższe zaległości wykazano w części Obsługa zadłużenia zagranicznego, z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych. Zaległości te wyniosły 1.870,4 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego były wyższe o 323,7 mln zł, tj. o 20,9%.

W dziale Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem dochody wyniosły 1.468,5 mln zł i były niższe od prognozowanych o 4.151,0 mln zł, tj. o 73,9%. Niższe wykonanie dochodów o 4.909,5 mln zł wystąpiło w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe z tytułu nie przeprowadzenia wtórnej oferty publicznej akcji PKO BP SA, obejmującej sprzedaż 10,25% akcji będących w posiadaniu Banku Gospodarstwa Krajowego. Realizacja tych dochodów nie była konieczna, gdyż budżet osiągnął niższy niż zakładano na 2011 r. poziom deficytu.

W porównaniu z 2010 r. dochody były wyższe o 662,4 mln zł, tj. o 82,2%. Najwyższe dochody wykazano w części Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa (885,4 mln zł) z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat – 881,3 mln zł.

⁴⁷ Obowiązek lokowania przez jednostki sektora finansów wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów został wprowadzony postanowieniami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726 ze zm.).

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. w wysokości 2.425,0 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2.071,8 mln zł, tj. 85,4% planu. Głównym źródłem dochodów 1.075,5 mln zł były środki pochodzące z tytułu refundacji wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych NSRO 2007–2013 oraz środki pochodzące z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009, które wykonano w kwocie 554,7 mln zł. Niższe od kwoty planowanej wykonanie dochodów ze środków na programy NSRO wynikało z niższego poziomu wydatków poniesionych na ich realizację.

W 2011 r. środki z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej były przekazywane na rachunek dochodów centralnego rachunku budżetu państwa zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁴⁸.

4.3. Pobór dochodów i egzekucja należności

W roku 2011 ściągłość bieżąca dochodów podatkowych przez urzędy skarbowe była zbliżona do osiągniętej w 2010 r. Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w bieżącym okresie, osiągnął wartość 97,98% (w 2010 r. 98,0%). Ściągłość bieżąca pogorszyła się w stosunku do osiągniętej w latach 2008–2009 i była niższa niż w roku 2009 o 0,20 punktu procentowego i niższa niż w 2008 r. o 0,47 punktu procentowego.

Zaległości netto z tytułu podatków i innych należności budżetowych na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 32.876,6 mln zł i w porównaniu do analogicznego stanu z 2010 r. zwiększyły się o 11,6%.

Na koniec 2011 r. zaległości podatkowe były o 11,4% wyższe niż w tym samym okresie 2010 roku i wyniosły 22.915,2 mln zł. W 2010 r. zaległości podatkowe wzrosły o 7,8%. Dynamika należności wymagalnych była wyższa od dynamiki wpływów podatkowych, w rezultacie relacja zaległości do wpływów wzrosła z 8,0% w 2010 r. do 8,2% w 2011 r.

Pogorszyła się ściągłość przez urzędy skarbowe zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 15,57% i był niższy od osiągniętego w 2010 r. o 0,44 punktu procentowego.

Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia wyniosły 1.299,2 mln zł i były niższe w porównaniu do odpisanych w 2010 r. o 26,4%. W urzędach skarbowych zaległości podatkowe zagrożone przedawnieniem według stanu na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 6.150,3 mln zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 12,3%.

⁴⁸ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

Tabela 17. Zaległości netto budżetu państwa w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	Stan zaległości netto z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia			4:3	Struktura zaległości		
	2009	2010	2011		2009	2010	2011
	mln zł			%			
1	2	3	4	5	6	7	8
Zaległości netto ogółem	26.734,4	29.449,5	32.872,6	111,6	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe	19.075,7	20.567,6	22.915,2	111,4	71,4	69,8	69,7
w tym w podatkach							
od towarów i usług	10.060,9	10.862,1	12.352,8	113,7	37,6	36,9	37,6
akcyzowym	4.645,0	5.043,5	5.402,4	107,1	17,4	17,1	16,4
dochodowym od osób prawnych	940,6	978,7	1.032,0	105,4	3,5	3,3	3,1
dochodowym od osób fizycznych	3.349,1	3.631,9	4.060,8	111,8	12,5	12,3	12,4
Pozostałe dochody	7.658,7	8.881,9	9.957,4	112,1	28,6	30,2	30,3
w tym							
dochody związane z realizacją zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego	2.364,7	3.132,7	4.113,1	131,3	8,8	10,6	12,5
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.416,0	1.546,7	1.870,4	120,9	5,3	5,3	5,7
grzywny, mandaty inne kary pieniężne od osób fizycznych	909,5	958,2	1.018,1	106,3	3,4	3,3	3,1
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	81,1	162,3	122,9	75,7	0,3	0,6	0,4
cło	553,3	501,4	489,1	97,5	2,1	1,7	1,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kontrole NIK⁴⁹ przeprowadzone w 2011 r. wskazały, że niewielkie były wpływy uzyskane w następstwie decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, a także istnieje możliwość poprawy skuteczności odzyskiwania należnych podatków przez dokonywanie zabezpieczeń zobowiązań na szerszą skalę i w odpowiednim czasie.

W 2010 r. i I półroczu 2011 r. na podstawie decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej przypisano należności w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych na kwotę 14,3 mln zł, wyegzekwowano zaledwie 20 tys. zł (0,1%). Wyższa była skuteczność w odzyskiwaniu należności podatkowych z decyzji pokontrolnych naczelników urzędów celnych. Na podstawie decyzji pokontrolnych naczelników urzędów celnych w 2010 r. i I półroczu 2011 r. przypisano podatek akcyzowy od wyrobów alkoholowych w wysokości 338,1 mln zł, a do budżetu

⁴⁹ Opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych.

wpłynęło 183,9 mln zł (54,4%). Znaczna część decyzji wymiarowych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej dotyczyła podatników niewywiązujących się z obowiązków podatkowych w latach minionych. Upływ czasu pozwalał nieuczciwym podatnikom pozbyć się majątku a nierzadko zlikwidować działalność gospodarczą. Również egzekucja od osób trzecich, tj. członków zarządów, wspólników, z uwagi na niewykazywanie dochodów, nie przyniosła oczekiwanych efektów. Służba Celna kontrolowała sprawy bieżące, w których zobowiązania wymierzano podmiotom aktualnie funkcjonującym.

W 2011 r. nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych (łącznie dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i izby celne) wyniósł 25,1% i poprawił się w porównaniu do osiągniętego w 2010 r. o 0,9 punktu procentowego. Kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła z 2.749,8 mln zł w 2010 r. do 2.950,8 mln zł w 2011 r., tj. o 7,3%. Na niskim poziomie pozostawała efektywność egzekucji prowadzonej przez izby celne. W urzędach skarbowych wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł 28,1%, a w izbach celnych – 3,1%.

W kontroli opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych stwierdzono nieprawidłowości w egzekwowaniu należności w 4 z 9 kontrolowanych izb celnych. Ujawniono przypadki braku czynności windykacyjnych i egzekucyjnych lub opóźnień w podejmowaniu czynności egzekucyjnych. Średni wskaźnik efektywności egzekucji zaległości w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych, obliczony dla dziewięciu kontrolowanych izb celnych, kształtował się poniżej 1%. Przyczynami bezskuteczności egzekucji był brak majątku zobowiązanego oraz brak zabezpieczeń przyszłych zobowiązań w toku kontroli prowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej.

Znaczna część stwierdzonych w izbach celnych nieprawidłowości dotyczyła zobowiązań powstałych przed 2006 r., w tym także spraw przejętych od urzędów skarbowych na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych⁵⁰. Wyjaśnienia osób odpowiedzialnych wskazują, że głównymi przyczynami ich powstania było niewystarczające przygotowanie Służby Celnej do wykonywania nowych zadań. Przy braku doświadczonej kadry w komórkach egzekucyjnych oraz ograniczonej liczbie pracowników doszło do nawarstwienia się spraw do załatwienia, a następnie opóźnień w prowadzeniu czynności egzekucyjnych. Wyniki kontroli NIK wskazują, że podejmowane w kolejnych latach działania organizacyjne i nadzorcze przyczyniły się do poprawy działania izb celnych. W szczególności bezzwłocznie były podejmowane czynności windykacyjne i egzekucyjne wobec zaległości bieżących.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie egzekwowania kar grzywnien wymierzanych w postępowaniach mandatowych. Kontrola postępowania urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe wykazała opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych, w sześciu z 14 kontrolowanych urzędów skarbowych i we wszystkich siedmiu skontrolowa-

⁵⁰ Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. Nr 137, poz. 1302).

nych urzędach kontroli skarbowej, a także zwłokę w podejmowaniu czynności egzekucyjnych w ośmiu urzędach skarbowych. Zdaniem NIK, opóźnienia te miały wpływ na rozmiar zaległości z tytułu niezapłaconych grzywien. Na 30 czerwca 2011 r. wartość nieuiszczonych mandatów w 14 kontrolowanych urzędach skarbowych wynosiła 282 tys. zł. W siedmiu kontrolowanych UKS kwota nieuiszczonych grzywien wynosiła 1.677,6 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie skuteczność wdrożenia przez Ministerstwo Finansów, w okresie objętym kontrolą (tj. od 1 stycznia 2010 r. do 31 sierpnia 2011 r.)⁵¹, zadań określonych w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010⁵². Podstawowym zadaniem Ministra Finansów było wdrożenie elektronicznego systemu składania zeznań podatkowych. W 2010 r. złożono elektronicznie 1.411.742 deklaracji PIT, 14.667 deklaracji CIT i 1.708.120 deklaracji VAT, co stanowiło odpowiednio 3,8%, 2,3%, 8,6% wszystkich złożonych deklaracji w poszczególnych rodzajach podatków. W 2011 r. było to 3.319.305 deklaracji PIT, 29.015 deklaracji CIT i 2.738.734 deklaracji VAT, co stanowiło odpowiednio 6,4%, 3,6%, 15,5% wszystkich złożonych.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała realizację postanowień ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych w zakresie obsadzania stanowisk naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych⁵³. NIK stwierdziła, że Minister Finansów nie obsadzał stanowisk dyrektorów izb skarbowych w drodze konkursu, tym samym nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 5 ust. 5a ustawy o urzędach i izbach skarbowych. Nie zakończono także powołania w drodze konkursów naczelników urzędów skarbowych. Na dzień 30 czerwca 2011 r. do obsadzenia w drodze konkursu pozostało 14 stanowisk dyrektorów izb skarbowych (87,5%) i 46 stanowisk naczelników urzędów skarbowych (11,5%).

*

*

*

- Plan dochodów budżetu państwa określony w ustawie budżetowej został wykonany w 101,6%. Przekroczenie prognozy dochodów wystąpiło głównie z powodu wyższych niż założono dochodów niepodatkowych. Dochody niepodatkowe były wyższe od prognozowanych o 15,1%. Najbardziej przekroczony został plan dochodów z tytułu wpłaty z zysku NBP – o 261,3%.
- Trafna okazała się prognoza dochodów podatkowych. Dochody były wyższe niż ustalono w ustawie budżetowej o 0,2%. W stosunku do roku 2010 dochody podatkowe były wyższe o 9,3%. Na wzrost dochodów wpływ miały przede wszystkim, poza korzystniejszymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi, podwyżki stawek podatkowych w podatku od towarów i usług.
- Podobnie jak w latach 2009–2010 nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości w 2011 r. wzrosła o 7,3% (z 2.749,8 mln zł do 2.950,8 mln zł). Wskaź-

⁵¹ Wystąpienie pokontrolne z 28 października 2011 r., znak KBF-4101-03-01/2011, P/11/045.

⁵² Plan Informatyzacji Państwa ustanowiony został rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010 (Dz.U. Nr 61, poz. 415).

⁵³ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, Nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP, NIK, Warszawa, marzec 2012 r. W zakresie obsadzania stanowisk naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

nik efektywności egzekucji zaległości podatkowych poprawił się o 0,9 punktu procentowego i wyniósł 25,1%. Na niskim poziomie pozostawała efektywność egzekucji prowadzonej przez izby celne. W urzędach skarbowych wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł 28,1%, a w izbach celnych 3,1%. Głównymi przyczynami bezskuteczności egzekucji był brak majątku zobowiązanych oraz brak zabezpieczeń przyszłych zobowiązań w toku kontroli. Poprawy wymaga skuteczność w odzyskiwaniu należnych podatków ustalanych w pokontrolnych decyzjach wymiarowych.

- Wysoki był poziom zaległości podatkowych, w tym zagrożonych przedawnieniem. Zaległości podatkowe na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 22.915,2 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2010 r. o 11,4%. Istnieje możliwość poprawy skuteczności w odzyskiwaniu należności podatkowych przez dokonywanie zabezpieczeń zobowiązań podatkowych na szerszą skalę i w odpowiednim czasie.
- Skontrolowane urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej w 2010 r. oraz w I półroczu 2011 r. prawidłowo wykorzystywały – w postępowaniach w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe – ustalenia kontroli podatkowych, w których stwierdzono uszczuplenia podatkowe oraz wystąpiły przesłanki wskazujące na podejrzenie popełnienia wykroczenia lub przestępstwa skarbowego. Stwierdzone nieprawidłowości w części skontrolowanych podmiotów nie wpłynęły na możliwość wymiaru podatków, a w nielicznych przypadkach przyczyniły się do przedawnienia czynów zagrożonych sankcjami karnymi z Kodeksu karnego skarbowego.
- Służba Celna w 2010 r. oraz w I półroczu 2011 r. prawidłowo wywiązywała się z obowiązku poboru podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Prowadzone były działania kontrolne w celu zbadania legalności i rzetelności działania przedsiębiorców oraz jakości produktów wprowadzanych przez nich do obrotu.

Występowało jednak wysokie ryzyko odkażania alkoholu etylowego skażonego i wyrobów wyprodukowanych na bazie tego alkoholu. Służba Celna na bieżąco analizowała informacje o nieprawidłowościach, w tym o nielegalnych praktykach polegających na odkażaniu alkoholu oraz o wytwarzaniu z tak otrzymanego produktu napojów alkoholowych. Minister Finansów doprowadził do wyeliminowania części środków skażających alkohol etylowy. Działania te mogą być niewystarczające dla ograniczenia nielegalnych praktyk w obrocie alkoholem. Wyniki kontroli wskazują na potrzebę opracowania analizy skuteczności obowiązujących regulacji prawnych i organizacyjnych z punktu widzenia zapobiegania nieprawidłowościom w obrocie skażonym alkoholem etylowym. Zebrane argumenty powinny posłużyć do rozstrzygnięcia, czy obowiązujące uregulowania prawne gwarantują prawidłowe i uczciwe stosowanie zwolnień oraz zapobiegają uchylaniu się, omijaniu lub naruszaniu warunków tych zwolnień.

5. Wydatki budżetu państwa

5.1. Wykonanie planu wydatków

W ustawie budżetowej na rok 2011 limit wydatków budżetu państwa⁵⁴ został ustalony w wysokości 313.344,4 mln zł i był o 12.123,6 mln zł, tj. o 4,0% wyższy od zaplanowanego na rok 2010 (301.220,8 mln zł). Zrealizowane wydatki wyniosły 302.681,6 mln zł i były niższe o 3,4% od ustalonego limitu, a o 2,6% wyższe od wydatków z 2010 r. (294.893,9 mln zł). Zmiany w planie wydatków wynikały, podobnie jak w roku poprzednim, z rozdysponowania rezerwy ogólnej i rezerw celowych. W 69 częściach budżetowych dokonano blokad wydatków na łączną kwotę 5.372,1 mln zł, w tym w 16 budżetach wojewodów na kwotę 279,3 mln zł.

Wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych przedstawiono w tabeli 18.

Tabela 18. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010	2011			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	294.893,9	313.344,4	313.344,4	302.681,6	102,6	96,6	96,6
Dotacje i subwencje	145.244,7	147.235,6	149.183,2	148.461,3	102,2	100,8	99,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	20.891,8	22.209,7	21.951,9	21.877,3	104,7	98,5	99,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	53.906,9	59.181,6	56.988,6	55.339,4	102,7	93,5	97,1
Wydatki majątkowe	15.438,7	15.599,6	16.747,9	14.915,1	96,6	95,6	89,1
Obsługa długu Skarbu Państwa	34.143,0	38.434,5	38.434,5	35.956,2	105,3	93,6	93,6
Środki własne Unii Europejskiej	14.345,4	15.656,4	15.256,4	14.731,1	102,7	94,1	96,6
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej ¹⁾	10.923,4	15.028,0	14.781,9	11.401,2	104,4	75,9	77,1

¹⁾ 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: opracowanie własne NIK.

Wykonanie wydatków w 2011 r. w grupie *Dotacje i subwencje* było wyższe niż w 2010 r. o 3.216,6 mln zł. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia dotacji celowych z budżetu państwa dla pozostałych jednostek zaliczanych do sekto-

⁵⁴ Bez wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji, które zostały ujęte w budżecie środków europejskich.

ra finansów publicznych o 1.418,3 mln zł, subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego o 1.148,1 mln zł oraz dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań bieżących realizowanych przez pozostałe jednostki o 572,2 mln zł. Wyższe niż w 2010 r. były wydatki w grupie *Obsługa długu Skarbu Państwa* o 1.813,2 mln zł, w wyniku wzrostu odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego i długu krajowego. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* wzrosły o 1.432,5 mln zł, w tym wydatki na zakupy materiałów i wyposażenia oraz usług remontowych o 687,2 mln zł oraz na wynagrodzenia osobowe pracowników i członków korpusu służby cywilnej o 417,9 mln zł, składki na ubezpieczenie społeczne o 243,5 mln zł i wynagrodzenia bezosobowe o 254,7 mln zł.

Strukturę wydatków według grup ekonomicznych w latach 2010–2011 przedstawia tabela 19.

Tabela 19. Struktura wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010	2011
	Struktura	
OGÓŁEM	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	49,2	49,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,1	7,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,3	18,3
Wydatki majątkowe	5,2	4,9
Obsługa długu Skarbu Państwa	11,6	11,9
Środki własne Unii Europejskiej	4,9	4,9
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	3,7	3,8

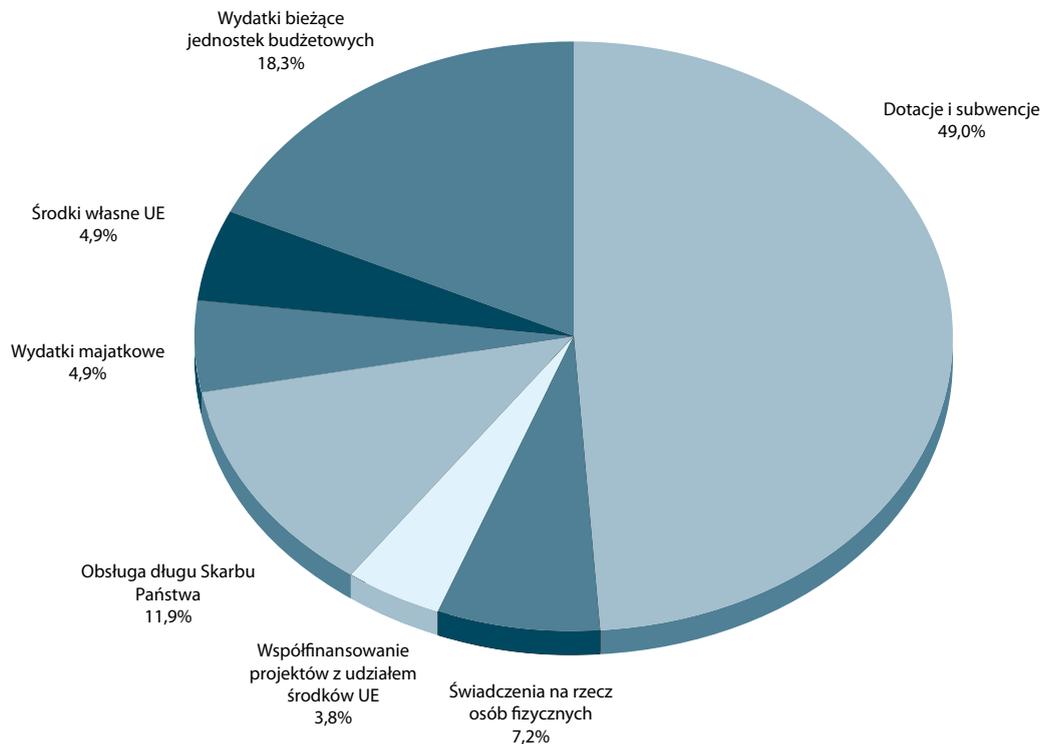
Źródło: opracowanie własne NIK.

W kwocie wydatków budżetu państwa w latach 2010–2011 najwyższy udział stanowiły wydatki w grupie ekonomicznej *Dotacje i subwencje*, *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa*. W porównaniu do 2010 r. nieznacznie zwiększył się udział wydatków ujętych w grupach *Obsługa długu Skarbu Państwa* o 0,3 punktu procentowego, *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* oraz *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* o 0,1 punktu procentowego. Na tym samym poziomie pozostał udział wydatków w grupie *Środki własne Unii Europejskiej* (4,9%) i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (18,3%), natomiast zmniejszył się udział wydatków majątkowych z 5,2% do 4,9%, tj. o 0,3 punktu procentowego.

Strukturę wydatków budżetu państwa w 2011 r. przedstawiono na wykresie 16.

Po przyporządkowaniu wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* do poszczególnych grup ekonomicznych udział wydatków na dotacje i subwencje oraz wydatków majątkowych zwiększył się w 2011 r. odpowiednio o 2,9 i o 0,7 punktu procentowego.

16. Struktura wydatków budżetu państwa w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

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

Tabela 20. Wydatki budżetu państwa w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010	2011			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	294.893,9	313.344,4	313.344,4	302.681,6	102,6	96,6	96,6
Dotacje i subwencje	153.428,6	152.288,2	158.129,8	157.037,1	102,4	103,1	99,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	20.893,0	22.211,2	21.953,6	21.878,5	104,7	98,5	99,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	54.851,0	68.129,6	60.673,9	56.271,3	102,6	82,6	92,7
Wydatki majątkowe	17.232,9	16.624,5	18.896,1	16.807,4	97,5	101,1	88,9
Obsługa długu Skarbu Państwa	34.143,0	38.434,5	38.434,5	35.956,2	105,3	93,6	93,6
Środki własne Unii Europejskiej	14.345,4	15.656,4	15.256,4	14.731,1	102,7	94,1	96,6

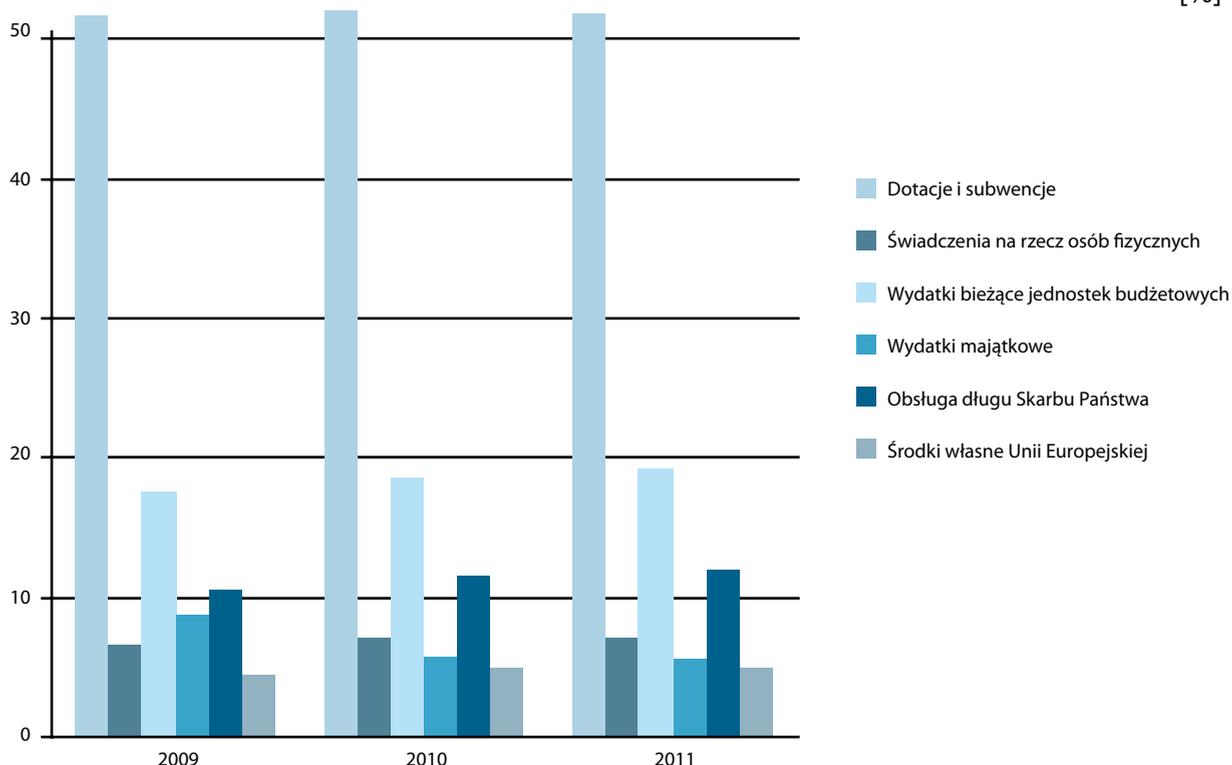
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do założeń przyjętych w ustawie budżetowej oraz w planie po zmianach niższe było wykonanie wydatków w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* odpowiednio o 17,4% i o 7,3%; *Obsługa długu Skarbu Państwa* o 6,4%, *Środki własne Unii Europejskiej* o 5,9% i o 3,4% oraz w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* o 1,5% i o 0,3%. Wydatki w grupie *Dotacje i subwencje* i *Wydatki majątkowe* w porównaniu do ustawy budżetowej były wyższe odpowiednio o 3,1% i o 1,1%, a do planu po zmianach były niższe o 0,7% i o 11,1%.

Dane dotyczące wykonania wydatków budżetu państwa z uwzględnieniem wydatków w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w latach 2010–2011 prezentuje wykres 17.

17. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2009–2011

[%]



Źródło: opracowanie własne NIK.

Rezerwy celowe i rezerwa ogólna

W ustawie budżetowej na rok 2011 zaplanowano rezerwy celowe w wysokości 17.825,1 mln zł, które w porównaniu do 2010 r. (18.347,1 mln zł) były niższe o 2,8%. Udział rezerw celowych w planowanych wydatkach budżetu państwa uległ zmniejszeniu z 9,1% w 2010 r. do 5,7% w 2011 r. W 2011 r. rozdysponowano 14.530,3 mln zł, tj. 78,8% planu po zmianach, podczas gdy w 2010 r. rozdysponowano 89,5%, tj. 16.759,0 mln zł.

Ujmowanie wydatków w rezerwach celowych jako środków do wspomaganiania finansowania wykonywanych zadań pozwala na planowanie wydatków, dla których

kwot i szczegółowego podziału klasyfikacji budżetowej nie można dokładnie określić w planie finansowym części budżetowej. Nierozdysponowanie 3.910,7 mln zł rezerw było wynikiem zmian w harmonogramie realizacji projektów, późniejszego niż zakładano wprowadzenia lub niewprowadzenia ustaw, dla których były tworzone rezerwy.

Przyczyną niskiego wykorzystania rezerw na wydatki związane z finansowaniem wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej było wolne tempo naboru (część Łączność) lub niewyłonienie kandydatów (część Państwowa Agencja Atomistyki) oraz duża fluktuacja zatrudnienia (część Urząd Regulacji Energetyki).

Istotny wpływ na niewykorzystanie limitu wydatków z rezerw celowych miały także oszczędności powstałe w wyniku zmniejszenia wartości robót budowlano-montażowych związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., mniejsza niż szacowano liczba osób uprawnionych do objęcia pomocą z tytułu klęsk żywiołowych albo niższe koszty przewidzianych do sfinansowania zadań. Ponadto część wydatków planowanych do sfinansowania ze środków rezerw celowych została sfinansowana środkami Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, przeznaczonymi na usunięcie skutków powodzi 2010 r., np. w części Gospodarka wodna w kwocie 44,4 mln zł.

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2011 r. z tytułu zwiększenia wydatków dysponentów części budżetowych z rezerw wydawane były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Nieprawidłowości dotyczące wykorzystania przez dysponentów rezerw celowych polegały między innymi na:

- nieskorzystaniu przez Wojewodę Wielkopolskiego z uprawnienia do zmiany planu finansowego, o którym mowa w art. 164 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; Wojewoda finansował te zobowiązania dopiero po otrzymaniu środków z rezerw i dokonaniu odpowiedniej zmiany w planie wydatków; upływ czasu pomiędzy wystąpieniem Wojewody Wielkopolskiego do Ministra Finansów o środki z rezerwy celowej a uregulowaniem zobowiązania spowodował konieczność zapłaty odsetek w kwocie 58,7 tys. zł,
- wydatkowaniu 98,7 mln zł pochodzących z rezerwy celowej na zadania nieprzewidziane w programie wieloletnim pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia” (część Zdrowie).

W 2011 r. wprowadzona została nowa formuła finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez państwowe jednostki budżetowe. Finansowanie to odbywało się za pośrednictwem rezerwy celowej utworzonej na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁵. Wielkość tej rezerwy zaplanowana została na podstawie otrzymanych od Ministra Środowiska informacji o kwocie środków określonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze

⁵⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zwiększenia planu wydatków dysponentów realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej dokonywano poprzez podział rezerwy decyzjami Ministra Finansów. Zdaniem NIK usprawnienia wymagają stwierdzone przypadki wydania decyzji o zapewnieniu finansowania tych zadań w terminie od 60 do 130 dni. Według wnioskodawców wydłużony termin wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania skutkowało przeniesieniem realizacji części zadań na kolejny rok budżetowy.

W budżecie środków europejskich zaplanowano w rezerwach celowych 36.704,0 mln zł, co stanowiło odpowiednio 5,7% wydatków budżetu państwa i 43,7% wydatków budżetu środków europejskich. W porównaniu do 2010 r. były one wyższe o 9.321,8 mln zł, tj. o 34%.

Zdecydowana większość wydatków – 36.674,5 mln zł została zaplanowana na projekty realizowane w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i Wspólnej Polityki Rolnej. Pozostałe wydatki w kwocie 29,5 mln zł przeznaczone zostały na finansowanie wynagrodzeń osób realizujących projekty konkursowe państwowych jednostek budżetowych.

Rozdysponowano 15.835,2 mln zł, tj. 43,1% kwoty planowanej, z tego na finansowanie programów 15.826,8 mln zł oraz na finansowanie wynagrodzeń 8,4 mln zł. W ramach budżetu środków europejskich pozostało 20.868,8 mln zł nierozdysponowanych środków z rezerw, z tego na Wspólną Politykę Rolną 3.410,7 mln zł i pozostałe programy 17.437,0 mln zł oraz na wynagrodzenia 21,1 mln zł.

Niepełne rozdysponowanie rezerw w budżecie środków europejskich wynikało głównie ze zmian w harmonogramach realizowanych projektów, opóźnień w realizacji projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej i oszczędności powstałych po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych.

Rezerwa ogólna została zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2011 i rok 2010 w kwocie 95,0 mln zł, tj. na poziomie prawie siedmiokrotnie niższym od ustawowego limitu określonego w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w budżecie państwa tworzy się rezerwę ogólną nie wyższą niż 0,2% wydatków budżetu państwa.

Z rezerwy ogólnej wydatkowano kwotę 51,3 mln zł. W najwyższych kwotach sfinansowano:

- prace związane z rozbiórką, przebudową, odbudową budynków i innych obiektów budowlanych, innych inwestycji wraz z zakupem niezbędnych materiałów w części Województwa – 6,7 mln zł,
- zakup dla Biura Ochrony Rządu specjalnych samochodów osobowo-terenowych oraz przetransportowanie ich do strefy działań, zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego oraz wyposażenia mundurowego – 5,0 mln zł,
- koszty związane z tragiczną katastrofą rządowego samolotu pod Smoleńskiem powstałe od 10 kwietnia 2010 r., które nie zostały pokryte w 2010 r. – 4,5 mln zł,

- dobrowolną wpłatę do Funduszu Budowy Powłoki Ochronnej w Czarnobylu – 4,0 mln zł,
- prace związane z budową cmentarza ofiar Zbrodni Katyńskiej w Bykowni koło Kijowa – 3,0 mln zł,
- remont dachu wraz z dzwonnica oraz wzmocnienie ścian szczytowych i odbudowanie gzymsów w Kościele pw. Stygmatów Św. Franciszka z Asyżu w Krakowie – 3,0 mln zł.

Rezerwa ogólna rozdysponowana została zgodnie z art. 155 ustawy o finansach publicznych, tj. przez właściwe organy oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁵⁶.

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych

Rok 2011 był kolejnym rokiem, w którym zobowiązania państwowych jednostek budżetowych zmniejszyły się. Według stanu na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 3.134,8 mln zł i były niższe o 6,4% od stanu z 2010 r. (3.349,1 mln zł). W 2011 r., podobnie jak w roku poprzednim, najwyższe kwoty zobowiązań powstały z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatku od nieruchomości.

Pozytywnym zjawiskiem świadczącym o poprawie dyscypliny finansowej było zmniejszenie wysokości zobowiązań wymagalnych. W 2011 r. wyniosły one tylko 5,8 mln zł i były niższe o 70,4% niż na koniec 2010 r. (19,6 mln zł). Na tak znaczne zmniejszenie stanu zobowiązań wpłynęło rozwiązanie narastającego od lat problemu zobowiązań wymagalnych powstałych w części Gospodarka morską. Zobowiązania wystąpiły w urzędach morskich w Szczecinie i Gdyni z tytułu niezapłaconych podatków od nieruchomości, tj. gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi za lata 2004–2006. W wyniku zawartych przez te urzędy ugód z władzami samorządowymi, zobowiązania wymagalne zmniejszyły się z 4,2 mln zł w 2010 r. do 0,3 mln zł w 2011 r., tj. o 93,2%.

Na przestrzeni ostatnich dwóch lat udział zobowiązań wymagalnych w ogólnej kwocie zobowiązań zmniejszył się z 0,6% w 2010 r. do 0,2% w 2011 r. W kwocie 4,3 mln zł zobowiązań wymagalnych powstałych w 2011 r. ponad 90% wystąpiło w części Budżet, finanse i instytucje finansowe (1,8 mln zł), części Samorządowe Kolegia Odwoławcze (1,1 mln zł), Sądy powszechne (0,5 mln zł) i Województwa (0,5 mln zł).

5.2. Dotacje i subwencje

Wydatki na dotacje i subwencje w 2011 r. wyniosły łącznie 157.037,1 mln zł, w tym 8.485,1 mln zł w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*, tj. 99,3% planu po zmianach. W latach 2010–2011 stanowiły one ponad 50% ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa.

⁵⁶ Dz.U. Nr 45, poz. 257.

Wykonanie budżetu państwa

Wykonanie wydatków budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2010–2011 przedstawiono w tabeli 21.

Tabela 21. Wykonanie budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010	2011		4:2	4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	153.428,6	158.129,8	157.037,1	102,4	99,3
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	46.910,0	48.067,6	48.058,1	102,4	99,9
Dotacje dla jednostek kultury	25,9	25,7	25,2	97,3	98,1
Dotacje dla funduszy celowych	53.797,0	53.352,1	53.352,1	99,2	100,0
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	20.863,0	20.870,3	20.498,0	98,3	98,2
Dotacje przedmiotowe	502,7	589,1	566,5	112,7	96,1
Dotacje podmiotowe	17.573,4	17.979,4	17.859,6	101,6	99,3
Dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	1.232,4	1.304,1	1.237,4	100,4	94,9
Pozostałe rozliczenia z bankami	856,6	1.364,2	1.363,9	159,2	99,9
Dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	2.582,0	3.163,3	3.154,6	122,2	99,7
Dotacje na finansowanie i dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich	77,3	117,0	116,3	150,5	99,4
Dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	570,5	1.969,8	1.962,7	344,0	99,6
Rekompensaty utraconych dochodów w podatkach oraz opłatach lokalnych	8,1	7,8	7,8	96,3	100,0
Pomoc zagraniczna	37,7	61,7	60,9	161,5	98,7
Zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty przez ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego	172,9	181,7	179,7	103,9	98,9
Subwencje dla partii politycznych	114,2	71,4	70,1	61,4	98,2
Dotacje dla gmin uzdrowiskowych	32,9	39,3	39,3	119,5	100,0
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich ¹⁾	8.071,8	8.836,2	8.485,1	105,1	96,0

¹⁾ Wydatki budżetu państwa na realizację programów z udziałem środków europejskich, realizację projektów pomocy technicznej, projektów z udziałem środków otrzymanych 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 2011 r. w kwocie wydatków na dotacje i subwencje największy udział miały dotacje dla funduszy celowych (34,0%), subwencje ogólne dla jednostek samorządu

terytorialnego (30,6%), dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego (13,1%), dotacje podmiotowe (11,4%) oraz dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (5,4%).

Dofinansowanie funduszy celowych w 2011 r. w porównaniu do 2010 r. zmniejszyło się o 444,9 mln zł, tj. o 0,8%. Wydatki na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w porównaniu do 2010 r. były wyższe o 1.148,1 mln zł, tj. o 2,4%.

Wydatki na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego, w porównaniu do 2010 r., zmniejszyły się o 365,0 mln zł, tj. o 1,7%. Wyższe o 572,6 mln zł, tj. o 22,2% były dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, dotacje podmiotowe o 286,0 mln zł, tj. o 1,6%, dotacje na finansowanie i dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich o 39,0 mln zł, tj. o 50,4% oraz o 413,0 mln zł, tj. o 5,1% dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zrealizowane w kwocie 48.348,2 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach, w tym 290,1 mln zł na inwestycje w zakresie dróg publicznych. W porównaniu do 2010 r. były one wyższe o 2,4%. Ogółem gminom przekazano 28.529,1 mln zł, powiatom 17.320,0 mln zł oraz województwom 2.499,1 mln zł. Wydzielona z części oświatowej subwencji ogólnej rezerwa na 2011 r. w kwocie 230,0 mln zł, stanowiąca 0,6% części oświatowej została rozdysponowana na wniosek Ministra Edukacji Narodowej zgodnie z postanowieniami art. 28 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁷.

W trakcie roku decyzją Ministra Finansów, poprzedzoną analizą liczby i wartości wniosków gmin, zablokowano środki na subwencje ogólne w wysokości 9,4 mln zł. Ponadto Minister Finansów, zgodnie z postanowieniami art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dokonał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej. Na podstawie 404 decyzji zmniejszył o 62,5 mln zł poszczególne części subwencji ogólnej przyznane jednostkom samorządu terytorialnego oraz dwoma decyzjami dokonał zwiększenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji w wysokości 0,05 mln zł. Korekty zostały dokonane zgodnie z art. 36 i 37 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz wymaganymi procedurami.

Dane dotyczące struktury zrealizowanych w latach 2010–2011 subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w tabeli 22.

⁵⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

Tabela 22. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010		2011		4:2
	Wykonanie ¹⁾	Struktura	Wykonanie ¹⁾	Struktura	
	mln zł	%	mln zł	%	
1	2	3	4	5	6
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	47.185,0	100,0	48.348,2	100,0	102,5
część oświatowa subwencji ogólnej dla JST	35.009,9	74,2	36.924,8	76,4	105,5
uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	539,5	1,1	561,8	1,2	104,1
część wyrównawcza dla powiatów	1.736,8	3,7	1.583,8	3,3	91,2
część wyrównawcza dla województw	1.273,6	2,7	1.112,1	2,3	87,3
część rekompensująca dla gmin	15,7	0,03	15,6	0,03	99,4
część wyrównawcza dla gmin	6.065,6	12,9	5.944,2	12,3	97,9
część równoważąca dla gmin	454,5	1,0	440,5	0,91	96,9
część równoważąca dla powiatów	1.133,8	2,4	1.137,2	2,3	100,3
część regionalna dla województw	955,6	2,0	627,9	1,3	65,7

¹⁾ Wraz z wydatkami majątkowymi w wysokości 275 mln zł w 2010 r. i 290,1 mln zł w 2011 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

Zrealizowane wydatki na dotacje celowe wyniosły 22.972,0 tj. 98,0% planu po zmianach, w tym 2.474,8 mln zł na zadania inwestycyjne. W porównaniu do 2010 r. były one niższe o 769,0 mln zł, tj. o 3,2%. Wydatki na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom (11.155,6 mln zł) stanowiły 48,6%, wydatki na dotacje dla powiatów (5.996,3 mln zł) – 26,1%, dotacje celowe na zadania własne gmin (4.139,3 mln zł) – 18,0%, dotacje celowe na zadania własne powiatów (2.220,3 mln zł) – 9,7%, a wydatki na dotacje dla samorządów województw (1.657,8 mln zł) – 7,2% wydatków na dotacje celowe ogółem.

W 2011 r. wydatki na dotacje realizowano w 23 działach klasyfikacji budżetowej. Najwyższy udział w tych w tych wydatkach miały działy Pomoc społeczna – 58,9%, Transport i łączność – 11,1% oraz Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 8,3% łącznej kwoty wydatków na dotacje.

Na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wydatkowano w gminach 9.551,1 mln zł, tj. 71,1%, w powiatach na pobyt osób w domach pomocy społecznej – 973,2 mln zł, tj. 7,2% łącznej kwoty wydatków na dotacje w dziale Pomoc społeczna.

Na utrzymanie dróg w gminach przeznaczono 491,9 mln zł, tj. 19,3%, dróg powiatowych – 441,9 mln zł, tj. 17,4%, w samorządach województw na krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – 558,5 mln zł, tj. 21,9% kwoty wydatków w dziale Transport i łączność.

Na zadania związane z utrzymaniem i działalnością komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej – 1.901,7 mln zł, tj. 99,2% kwoty wydatków w dziale Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Stosownie do art. 143 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 148 ustawy o finansach publicznych, wojewodowie, poza Wojewodą Podkarpackim i Lubuskim, dokonali podziału i przekazali jednostkom samorządu terytorialnego, informacje o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, na realizację zadań własnych. Wojewoda Podkarpacki i Lubuski nie podzielili pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego kwot dotacji, pozostawiając w dyspozycji wydziałów urzędu wojewódzkiego odpowiednio 22,7 mln zł i 14,6 mln zł.

Wojewodowie dokonali w trakcie 2011 r. blokady wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 112,9 mln zł, co stanowiło 0,7% kwoty planowanej. W porównaniu do 2010 r. kwota zablokowanych dotacji była niższa o 43,1%.

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oceniła pozytywnie z zastrzeżeniami działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleczanych ustawami.

Szczegółowe informacje dotyczące dotacji z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w „Informacji o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2011 roku”⁵⁸.

Dotacje podmiotowe

Wydatki na dotacje podmiotowe w 2011 r. ustalone w ustawie budżetowej w wysokości 18.014,3 mln zł były wyższe o 2,5% od wykonania w 2010 r. (17.573,5 mln zł). W trakcie roku zostały zmniejszone o 0,2% do kwoty 17.979,4 mln zł, z której wydatkowano 17.859,6 mln zł, tj. 99,3%.

Dotacje podmiotowe, podobnie jak w latach poprzednich, przekazywane były przez 37 dysponentów części budżetu państwa, w tym przez 16 wojewodów.

Wydatki na dotacje podmiotowe dla uczelni publicznych na zadania związane z kształceniem studentów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni w latach 2010–2011 stanowiły ponad 50% wydatków na dotacje podmiotowe ogółem.

Najwyższe kwoty dotacji podmiotowych przeznaczone zostały na działalność dydaktyczną oraz pomoc materialną dla studentów i doktorantów państwowych szkół wyższych – 8.883,5 mln zł, dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – 1.876,0 mln zł, dla jednostek naukowych na działalność statutową i inwestycyjną oraz dla szkół wyższych na badania własne – 1.854,0 mln zł, na działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla studentów i doktorantów szkół medycznych oraz na ratownictwo medyczne – 1.408,1 mln zł. Na działalność dydaktyczną wyższych szkół artystycznych, muzea, teatry, centra kultury i sztuki przeznaczono 1.162,9 mln zł.

Udzielone w 2011 r. w częściach Szkolnictwo wyższe i Zdrowie dotacje podmiotowe w kwocie 9.007,7 mln zł stanowiły 87,5% ogólnej kwoty dotacji przekazanych szkołom wyższym. W 2010 r. dotacje te stanowiły 91,6%.

⁵⁸ Nr ewid. 75/2012/P/12/001/KAP, NIK Warszawa maj 2012.

W 2011 r. w części Szkolnictwo wyższe dotacje podmiotowe przekazano między innymi dla 95 publicznych uczelni akademickich i zawodowych nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego – 7.138,1 mln zł, pięciu uczelni wojskowych na zadania dotyczące kształcenia osób cywilnych – 86,3 mln zł, sześciu uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe finansowane z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów – 150,6 mln zł.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2011 r. udzielił szkołom wyższym dotacji na realizację zadań inwestycyjnych w kwocie 409,5 mln zł bez zawierania umów dotacji, co było niezgodne z art. 150 ustawy o finansach publicznych. Nieokreślenie warunków wykorzystania i rozliczenia dotacji przekazanych powodowało zróżnicowany sposób traktowania przez uczelnie środków niewykorzystanych do końca roku budżetowego. Sześć uczelni zwróciło z przekazanych dotacji 3,1 mln zł, natomiast 12 uczelni zwróciło 20,3 mln zł. Na potrzebę zawierania umów NIK wskazywała już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r.

W części Polska Akademia Nauk udzielono dotacji celowej na inwestycje w kwocie 3,7 mln zł na podstawie umowy, która nie spełniała wymogów wynikających z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Umowa ta nie określała przeznaczenia dotacji oraz terminu wykonania dotowanych zadań.

Dotacje przedmiotowe

Wydatki na dotacje przedmiotowe w 2011 r. wyniosły 566,5 mln zł i były wyższe o 63,8 mln zł w porównaniu do 2010 r. Dotacje przedmiotowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych stanowiły ponad 98% kwoty dotacji przedmiotowych ogółem.

Dane dotyczące realizacji wydatków na dotacje przedmiotowe w latach 2010–2011 przedstawiono w tabeli 23.

Tabela 23. Dotacje przedmiotowe w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010	2011			5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł					
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	502,7	537,0	589,1	566,5	105,5	96,2
Dotacja przedmiotowa z budżetu dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	10,3	12,3	11,1	11,0	89,4	99,1
Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	466,8	524,7	578,0	555,5	105,9	96,1
Dotacja przedmiotowa z budżetu dla samorządowego zakładu budżetowego	19,8	0,0	0,0	0,0	x	x
Dotacje przedmiotowe z budżetu dla gospodarstw pomocniczych	5,8	0,0	0,0	0,0	x	x

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższą kwotę dotacji przeznaczono na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych – 414,0 mln zł

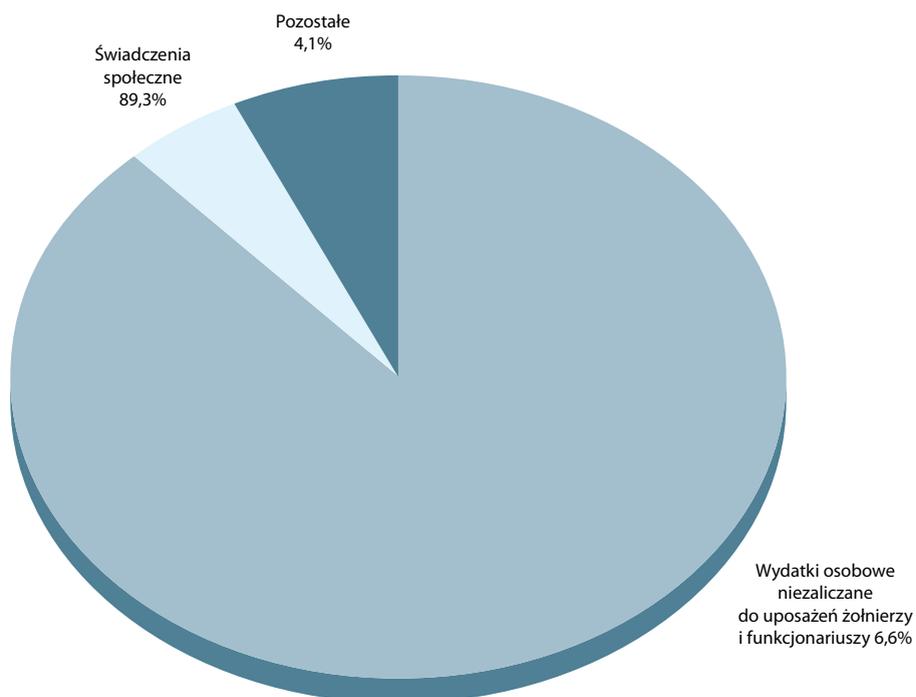
W planowaniu i realizacji wydatków na dotacje przedmiotowe nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.3. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (łącznie z wydatkami ujętymi w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w kwocie 0,7 mln zł) wyniosły 21.878,5 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach (21.953,6 mln zł). Ich udział w wydatkach budżetu państwa wyniósł 7,2% wobec 7,1% w roku 2010.

Strukturę wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2011 r. prezentuje wykres 18.

18. Struktura wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2011 r.



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

Najwyższe wydatki poniesiono na:

- świadczenia społeczne – 19.526,3 mln zł, w tym głównie na świadczenia emerytalno-rentowe służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku (13.725,3 mln zł),
- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom – 1.450,5 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.

W ogólnej kwocie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych 89,3% stanowiły wydatki na świadczenia społeczne. Najwyższe środki wydatkowano w części Sprawy wewnętrzne – 6.969,8 mln zł i Obrona narodowa – 6.633,5 mln zł.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem. Wyjątkiem były nieprawidłowości stwierdzone w części Gospodarka. Polegały one na wydatkowaniu bez podstawy prawnej 7,6 mln zł, z tego 6,3 mln zł na nagrody dla pracowników Ministerstwa Gospodarki za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej oraz 1,3 mln zł na nagrody za szczególne osiągnięcia w realizacji zadań wynikających z Polityki energetycznej Polski do roku 2030. Środki na te nagrody ujęto w planie finansowym w § 3040 Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń. Nagrody zostały wypłacone wyłącznie na podstawie wewnętrznych regulaminów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wewnętrzne akty prawne nie stanowią jednak odrębnych przepisów w rozumieniu art. 124 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Odpowiedniego uregulowania wymaga też system przyznawania pracownikom Ministerstwa Gospodarki gratyfikacji pieniężnych za szczególne zaangażowanie w realizację ustawowych zadań Ministra Gospodarki. NIK nie podważa celowości ich przyznawania, dostrzegając silne motywacyjne walory nagród. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w sytuacji gdy zintensyfikowane zostały działania na rzecz promocji polskiej gospodarki i eksportu przy wykorzystaniu środków europejskich i trwa szczególnie ważny program stworzenia energetyki jądrowej. Uważa jednak, że wypłaty te powinny mieć podstawę prawną, a ponadto nagrody dla pracowników budżetowych powinny być wypłacane w ramach środków na wynagrodzenia.

5.4. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2011 r. wyniosły 56.271,3 mln zł, w tym 931,9 mln zł w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*, tj. 92,7% planu po zmianach. Były one o 1.420,3 mln zł, tj. 2,6% wyższe niż w 2010 r. (54.851,0 mln zł). Wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły, podobnie jak w 2010 r., 18,6% wydatków budżetu państwa.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały przede wszystkim na:

- wynagrodzenia i pochodne – 36.109,2 mln zł⁵⁹,
- zakupy towarów i usług – 14.653,9 mln zł⁶⁰,

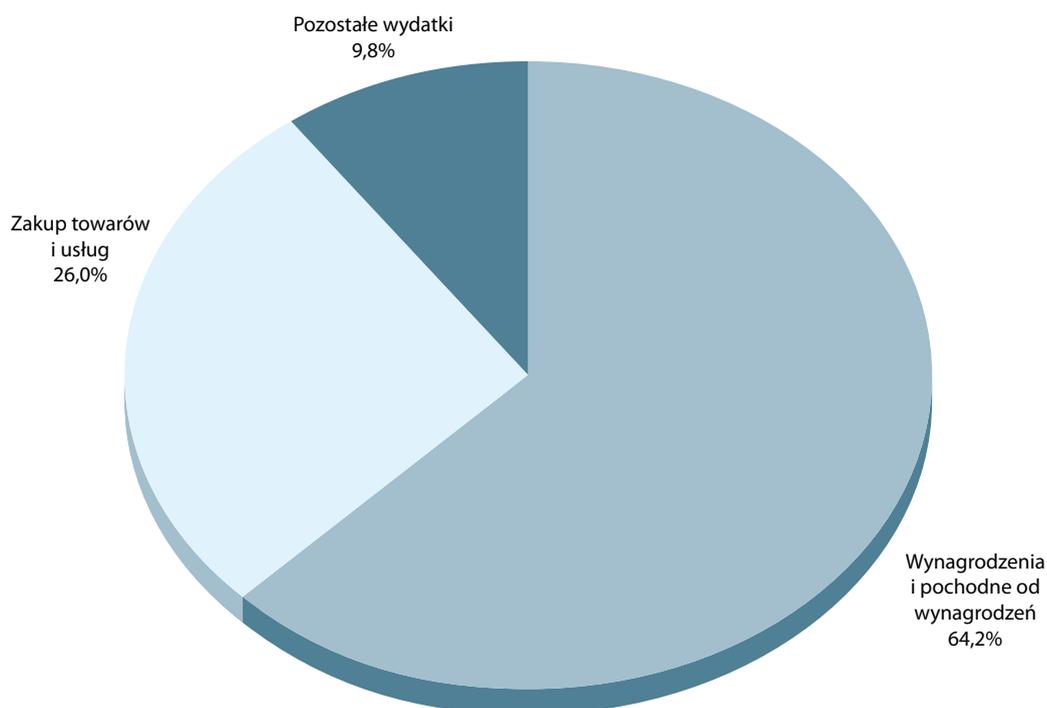
⁵⁹ Do wynagrodzeń z pochodnymi zaliczono wydatki ujęte w paragrafach 401–412.

⁶⁰ Do wydatków obejmujących zakup towarów i usług zaliczono wydatki ujęte w paragrafach: 421–430, 434–440.

- pozostałe wydatki – 5.508,1 mln zł, w tym między innymi wynagrodzenia bezosobowe oraz równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy – 1.543,1 mln zł, odpisy na ubezpieczenie zdrowotne i PFRON – 435,9 mln zł, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 470,9 mln zł, składki do organizacji międzynarodowych – 781,4 mln zł.

Strukturę wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2011 r. prezentuje wykres 19.

19. Struktura wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

W kwocie zrealizowanych wydatków bieżących jednostek budżetowych, wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły 64,2%, w porównaniu do 2010 r. wzrosły o 2,6% (o 912,8 mln zł). Wydatki na zakupy towarów i usług stanowiły 26,0% i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyły się o 0,6% (o 91,8 mln zł).

Wybrane do kontroli wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały sprawdzone pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W większości wydatki zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy, na podstawie zawartych umów.

Stwierdzono przypadki dokonywania w 2011 r. płatności ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do obligatoryjnego terminu, określonego w umowach lub fakturach. Płatności ze znacznym wyprzedzeniem wystąpiły w 15 częściach budżetu państwa, w tym w sześciu województwach. Działania takie w świetle art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych są wprawdzie działaniem legalnym, o ile budżet państwa nie poniósł żadnych kosztów innych nieterminowych płatności, jednakże

skutkiem przedterminowej płatności była albo konieczność wcześniejszego zaciągania zobowiązań na pokrycie tych wydatków lub zmniejszenie stanu rachunków budżetowych, a konsekwencją zmniejszenie dochodów z odsetek od lokat wolnych środków. Zdaniem, NIK, jeśli dokonywanie przedterminowych płatności stanie się praktyką powszechną, skumulowane skutki finansowe liczone w skali całego kraju i całego budżetu mogą być dość istotne. Szczególnie w warunkach deficytu budżetowego, racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi wymaga regulowania zobowiązań bez nieuzasadnionego wyprzedzania, a zapotrzebowania na środki budżetowe, zgłaszane przez dysponentów części, powinny uwzględniać faktyczne terminy płatności. Dysponenti części budżetowych, w odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne zapewnili, że będą regulowali zobowiązania w sposób dostosowany do terminów płatności określonych na fakturach lub w umowach.

W porównaniu do lat poprzednich wzrosła liczba stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w zakresie prawidłowości stosowanych procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (PZP)⁶¹. Należy jednak dodać, że częściowo wynikało to z objęcia kontrolą postępowań o zamówienia publiczne udzielane w trybie z wolnej ręki oraz zapytania o cenę. W latach poprzednich badania w głównej mierze koncentrowały się na procedurze udzielania zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, stosując jako kryterium doboru, najwyższą wartość zamówienia. Nieprawidłowości dotyczące dokonywania wydatków z pominięciem procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych stwierdzono na przykład w Instytucie Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Instytut udzielił zamówienia na usługi telefonii komórkowej na kwotę 132 tys. zł, świadczone przez wykonawcę, który nie został wybrany w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 tej ustawy. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym dokonano zakupu paliwa do samochodów służbowych na kwotę 166,2 tys. zł bez stosowania ustawy PZP, mimo że wartość zamówienia przekraczała kwotę 14 tys. euro.

Ponadto stwierdzono przypadki zlecenia Poczcie Polskiej S.A. usług pocztowych na przesyłki o wadze powyżej 50 gramów z pominięciem przepisów ustawy PZP. Wybierano również Poczta Polska S.A. jako jedyne wykonawcę świadczącego usługi pocztowe na przesyłki poniżej 50 gramów w trybie z wolnej ręki. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wskazywanie Poczty Polskiej S.A. jako monopolisty nie było wystarczającą przesłanką do niestosowania przepisów ustawy PZP, jak również wyboru trybu z wolnej ręki. Nie istnieje monopol Poczty Polskiej S.A. na świadczenie usług na przesyłki poniżej 50 gramów, co potwierdzają orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Oznacza to, że wybór zleceniobiorcy usług pocztowych jest dokonywany w trybie konkurencyjnym.

⁶¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Sprawdzono prawidłowość regulowania przez ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie i inne państwowe jednostki opłat abonamentowych za używane odbiorniki radiofoniczne i telewizyjne. Większość jednostek prawidłowo realizowała obowiązek wynikający z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁶². Opłaty były wnoszone w wysokościach i terminach określonych w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r.⁶³. Stwierdzono jednak przypadki dokonywania opłat abonamentowych z opóźnieniem, skutkującym powstaniem odsetek, nierzetelnego prowadzenia rejestru odbiorników radiowych i telewizyjnych a w konsekwencji błędnych wpłat. Na przykład w Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, przy ustalaniu wysokości należnej opłaty abonamentowej nie uwzględniono zmian stanu posiadania odbiorników radiowo-telewizyjnych, w wyniku czego nadpłacono kwotę 11,3 tys. zł. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych (część 45) wskutek błędnie ustalonej liczby odbiorników telewizyjnych i radiowych opłata abonamentowa została zaniżona o kwotę 11,9 tys. zł. Została ona w trakcie kontroli skorygowana i uregulowana.

Część jednostek, po stwierdzeniu przez NIK nieuiszczenia opłat abonamentowych, jeszcze w trakcie kontroli uregulowała zobowiązanie wraz z należnymi odsetkami. Do pozostałych jednostek, które nie realizowały tego obowiązku Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie działań w celu dokonania należnych opłat.

Stwierdzono przypadki wydatkowania środków bez podstawy prawnej. W części Zdrowie sfinansowano wynagrodzenia dla szpitalnych koordynatorów transplantacyjnych w łącznej kwocie 1,4 mln zł, mimo braku w powszechnie obowiązujących przepisach prawa stosownych regulacji upoważniających do dokonywania takich wydatków⁶⁴. Ponadto, podobnie jak w roku ubiegłym, bez podstawy prawnej sfinansowano w kwocie 0,8 mln zł zagraniczne podróże służbowe osób niebędących pracownikami Ministerstwa Zdrowia, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 i art. 124 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Problem ten był już sygnalizowany przez NIK w kontroli wykonania budżetu państwa za 2010 r. Zgodnie z art. 124 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, niebędące wynagrodzeniem za pracę wydatki budżetu państwa kierowane bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych muszą mieć podstawę w odrębnych przepisach.

W Ministerstwie Sportu i Turystyki (część Kultura fizyczna) bez upoważnienia wydatkowano 1,2 mln zł. Środki przeznaczono na zakup 2.000 biletów na mecze Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 z przeznaczeniem do odpłatnego nabycia przez pracowników między innymi naczelnymi i centralnymi jednostkami administracji rządowej, Sejmu, Senatu oraz organów kontroli i ochrony prawa. Dystrybucja biletów na mecze turniejowe nie należała do zadań Ministra

⁶² Dz.U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

⁶³ Rozporządzenie w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 558).

⁶⁴ W ustawie z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. Nr 169, poz. 1411 ze zm.) oraz w aktach wykonawczych.

Sportu i Turystyki. Ponadto Ministerstwo sfinansowało z wydatków bieżących zamiast majątkowych, koszty w kwocie 15,1 mln zł za nadzór inwestorski przy budowie Stadionu Narodowego w Warszawie. Nadzór inwestorski zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶⁵ stanowi koszt inwestycji. Z ustawy o rachunkowości (art. 31) wynika, że wartość początkowa to cena jego nabycia lub koszt jego wytworzenia. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁶ właściwe było klasyfikowanie kosztów nadzoru inwestorskiego w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

W 2011 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki zapłaciło 1,7 mln zł za fakturę z tytułu kosztów dodatkowego wynagrodzenia (nagród) dla pracowników PI.2012 Sp. z o.o., przewidzianego do wypłaty w 2012 r. Było to niezgodne z § 8 ust. 5 i 6 umowy o powierzenie spółce koordynacji i kontroli przedsięwzięć Euro 2012 i innych przygotowań do organizacji Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, zawartej w dniu 16 września 2009 r. W umowie przewidziano, że wynagrodzenie spółki płatne będzie na podstawie faktur, do których załączane są zestawienia poniesionych kosztów. Wykazane w fakturze koszty działalności Spółki nie zostały poniesione w 2011 r. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Na występowanie tego rodzaju nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli wskazywała Ministrowi Sportu i Turystyki już wcześniej po kontroli przygotowań Polski do organizacji finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012⁶⁷.

W 2011 r., podobnie jak w 2010 r. stwierdzono, że niektóre jednostki zawierały umowy zlecenia z pracownikami na realizację zadań o tym samym charakterze co zadania realizowane w ramach zawartych z nimi umów o pracę. Na przykład Biuro Rzecznika Praw Pacjenta zawarło 61 umów cywilnoprawnych na kwotę 227,9 tys. zł, w tym z pracownikami tej jednostki 22 umowy na kwotę 57,5 tys. zł. Zdaniem NIK niektóre umowy zlecenia miały charakter prac typowych dla umów o pracę, o których mowa w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Określone w tych umowach zadania dla zleceniobiorcy wskazywały, że powierzone czynności powinny być wykonywane w określonym miejscu i czasie, występowała podległość służbowa a umowy swoim zakresem obejmowały zadania o charakterze stałym i ciągłym, takie jak obsługa bezpłatnej ogólnopolskiej infolinii, przyjmowanie petentów zgłaszających się osobiście do Biura, reprezentowanie Biura na komisjach sejmowych oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez Rzecznika, jego zastępcę lub Dyrektora Generalnego oraz Kierownika Zespołu.

⁶⁵ Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

⁶⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁶⁷ Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 marca 2011 r. Nr KNO-4101-04-03/2010.

W Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych wydatkowano 9,8 mln zł na wynagrodzenia za świadczenie usług na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło, w tym 0,4 mln zł na rzecz pracowników Urzędu. Umowy te zawierane były w celu oceny dokumentacji składanej do Urzędu wraz z wnioskami o rejestrację. Z pracownikami Urząd zawarł także umowy zlecenia o wykonanie usług biurowych oraz merytorycznej obsługi komórek organizacyjnych. Konieczność zawarcia umów uzasadniana była zaległościami w terminowej ocenie dokumentacji oraz niedoborem kadrowym osób oceniających dokumentację załączoną do wniosków o rejestrację dla produktów leczniczych weterynaryjnych. Jednocześnie Urząd nie wykorzystał w 2011 r. etatów, które były podstawą przyznania środków na wynagrodzenia osobowe. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z art. 22 § 1 i 2 Kodeksu pracy, takie zatrudnienie było zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy. Bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy nie było dopuszczalne zastępowanie umowy o pracę umową cywilnoprawną, przy zachowaniu warunków określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy.

W 2011 r. z wydatków bieżących udzielono pożyczek w kwocie 44,9 mln zł na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów (§ 445)⁶⁸, tym w części Sądy powszechne 23,9 mln zł i części Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury 13,7 mln zł. Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków⁶⁹ oraz § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków⁷⁰ wpływy ze spłat pożyczek udzielonych sędziom i prokuratorom z należnym oprocentowaniem stanowią dochody budżetu państwa. W 2011 r. dochody z tytułu spłat pożyczek wyniosły 47,1 mln zł. Taki sposób finansowania pomocy na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów stanowi odstępstwo od ogólnych zasad. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych rozchodami publicznymi są udzielone pożyczki i kredyty, natomiast spłaty pożyczek są przychodami budżetu państwa (art. 5 ust. 1 pkt lit. d).

Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁷¹ przyjęto, że wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁷² pozostają na poziomie nominalnym z roku 2010 z uwzględnieniem rozdysponowanych rezerw celowych w 2010 r. oraz przyrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgod-

⁶⁸ Na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) i art. 58 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

⁶⁹ Dz.U. Nr 80, poz. 727.

⁷⁰ Dz.U. Nr 49, poz. 298.

⁷¹ Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2011, Warszawa, wrzesień 2010.

⁷² Dz.U. Nr 79, poz. 431 ze zm.

nie z ustawowo określonymi zasadami. Ograniczenie wzrostu wynagrodzeń z roku 2010 nie dotyczyło nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej, 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, prokuratorów oraz asesorów prokuratorskich.

Przyjęto natomiast wzrost o 2,42% w porównaniu do 2010 r. wynagrodzeń dla pracowników państwowych jednostek budżetowych ujętych w załączniku nr 10 do projektu ustawy budżetowej. Podobnie jak w ustawie budżetowej na rok 2010, załącznik ten nie obejmował całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Nie wykazywano w nim 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 2011 r. wielkość planowanych wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych wymienionych w art. 44 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁷³, nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń z 2010 r.

Do rozliczenia wynagrodzeń w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w roku ubiegłym, układ wynikający ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Rozliczenia dokonano w odniesieniu do wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2011, a nie do całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Na potrzebę przedstawiania w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w roku 2010.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń w tak rozumianych państwowych jednostkach budżetowych w latach 2010–2011, według sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, według statusu zatrudnienia przedstawiono w tabeli 24.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 25.648,5 mln zł i stanowiły 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2010 r. były wyższe o 434,4 mln zł, tj. o 1,7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.191,5 zł i w porównaniu do 2010 r. wzrosło o 1,4%. Wzrost ten wynikał z:

- podwyższenia wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej o 0,05, tj. z 2,67 do 2,72 z tytułu wprowadzenia II etapu oraz kontynuacji w 2011 r. realizacji programu wieloletniego „*Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011*” i wdrożenia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy Służby Celnej,
- podwyżek o 7% od 1 września 2011 r. wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej,

⁷³ Dz.U Nr 238, poz. 1578 ze zm.

Tabela 24. Zatrudnienie i wynagrodzenia według statusu zatrudnienia w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010			2011			5:2	6:3	7:4
	Wykonanie			Wykonanie					
	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
OGÓŁEM	508.119	25.214,2	4.135,2	509.937	25.648,5	4.191,5	100,4	101,7	101,4
Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń	395.859	21.079,0	4.437,4	392.741	21.380,8	4.536,7	99,2	101,4	102,2
w tym członkowie korpusu służby cywilnej	120.333	6.497,6	4.499,7	120.295	6.723,2	4.657,4	100,0	103,5	103,5
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe etatowi członkowie SKO	221	32,0	12.074,3	219	32,2	12.237,4	99,1	100,4	101,4
funkcjonariusze Służby Celnej	14.196	885,1	5.195,4	14.560	985,4	5.640,0	102,6	111,3	108,6
żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	239.246	12.136,1	4.227,2	236.273	12.036,1	4.245,2	98,8	99,2	100,4
sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6.383	738,3	9.638,9	6.285	761,2	10.092,6	98,5	103,1	104,7
pracownicy RCL	154	16,2	8.744,1	154	16,3	8.836,6	100,0	101,1	101,1
eksperti, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	189	14,4	6.338,6	186	14,7	6.568,1	98,4	101,9	103,6
etatowi członkowie kolegiów RIO	199	18,4	7.720,3	200	18,4	7.683,3	100,5	100,0	99,5
członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	34	3,7	9.132,4	37	4,2	9.504,5	108,8	113,1	104,1
członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1.088	49,3	3.772,0	1.077	49,0	3.789,8	99,0	99,5	100,5
nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	13.244	632,1	3.977,52	12.884	683,2	4.419,2	97,3	108,1	111,1
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ¹⁾	112.260	4.135,1	3.069,6	117.196	4.267,8	3.034,7	104,4	103,2	98,9

¹⁾ Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

- uruchomienia wynagrodzeń z utworzonych rezerw celowych,
- sfinansowania nowych zadań związanych z realizacją programu wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”,
- wypłaty wyższego dodatkowego wynagrodzenia rocznego, naliczonego od wyższej niż w roku poprzednim podstawy.

W 2011 r. przeciętne zatrudnienie w jednostkach ujętych w załączniku nr 10 wyniosło 509.937 osób, tj. 93,4% planu po zmianach i było wyższe o 0,4% w porównaniu do 2010 r. Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń⁷⁴ zmniejszyło się o 3.118 osób, tj. o 0,4% niż w 2010 r., natomiast przeciętne zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 4.936 osób, tj. o 4,4%.

⁷⁴ Wymienionych w art. 5 pkt 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianach niektórych ustaw.

Wzrost ten wynikał między innymi z przejścia pracowników i zadań po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych, zatrudnienia dodatkowych osób do realizacji zadań w ramach programów i projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz realizacji nowych zadań.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w 2011 r. wyniosło 727.415 osób i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyło się o 13.012 osób. Jednocześnie stan zatrudnienia na 31 grudnia 2011 r. był o 15.529 osób niższy w porównaniu do końca 2010 r., wynikało to głównie z likwidacji z końcem 2010 r. zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych

Wyniki kontroli NIK z ostatnich dwóch lat wskazują, że zniesienie z dniem 1 stycznia 2010 r. wymogu określania w ustawach budżetowych limitów zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych⁷⁵ stworzyło warunki do elastycznego kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń, adekwatnego do realizowanych zadań, posiadanych kwalifikacji czy efektów pracy. Zdaniem NIK pozostawienie do decyzji kierownika jednostki liczby zatrudnionych osób, przy limicie kwoty wydatków na wynagrodzenia, może stwarzać ryzyko występowania ukrytego zatrudnienia. Świadczą o tym stwierdzone przypadki zawierania przez jednostki umów cywilnoprawnych z pracownikami, których zakres miał charakter prac typowych dla umów o pracę.

Dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia i wynagrodzeń według kwartalnych sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w latach 2010–2011 przedstawiono w tabeli 25.

Tabela 25. Zatrudnienie i wynagrodzenia w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010			2011			5:2	6:3	7:4
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	mln zł	zł	osoby	mln zł	zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	740.427	38.182,9	4.297,4	727.415	38.459,9	4.406,0	98,2	100,7	102,5
Jednostki budżetowe	570.041	29.444,6	4.304,5	572.193	29.990,8	4.367,8	100,4	101,9	01,5
Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze	15.660	491,4	2.615,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Uczelnie publiczne	154.726	8.246,9	4.441,7	155.222	8.469,1	4.546,7	100,3	102,7	102,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych wyniosły 38.459,9 mln zł i były o 0,7% wyższe niż w 2010 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.406,0 zł i było o 2,5% wyższe niż w 2010 r.

⁷⁵ W związku ze zmianą 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 (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

W 2011 r. osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe wypłacano wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującego w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2011 r. przepisach⁷⁶.

5.5. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe łącznie z wydatkami ujętymi w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* w 2011 r. wyniosły 16.807,4 mln zł. W porównaniu do 2010 r. (17.232,9 mln zł) były niższe o 2,5%. Zmniejszył się także ich udział w wydatkach budżetu państwa z 5,8% w 2010 r. do 5,6% w 2011 r.

Wydatki majątkowe w 2011 r. zrealizowano w 88,9% planu po zmianach. Wydatki majątkowe pozwoliły na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji budowlanych oraz zakupów gotowych dóbr inwestycyjnych jednostek budżetowych – 9.174,1 mln zł, inwestycji oraz zakupów pozostałych jednostek – 262,0 mln zł, uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu – 290,0 mln zł. Ponadto z wydatków tych współfinansowano programy z udziałem środków europejskich w kwocie 1.533,7 mln zł, jak również inwestycje i zakupy inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 5.486,0 mln zł.

Wydatki majątkowe zostały skontrolowane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Stwierdzono, podobnie jak w latach ubiegłych, niezrealizowanie zadań w pełnym zakresie. Podstawową przyczyną niewykonania wydatków na zaplanowane inwestycje lub zakupy było najczęściej nierealne lub nierzetelne planowanie. W części Gospodarka wodna wydłużające się procedury opracowania dokumentacji i uzyskania pozwoleń, a także konieczność powtórzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych były powodem niewykonania niektórych z zaplanowanych prac modernizacyjnych i budowlano-montażowych (np. śluz, jazów i stopni wodnych oraz regulacji rzek). Skutkiem powyższego było dokonanie przez Ministra Środowiska blokady w planie wydatków na kwotę 16,6 mln zł oraz przesunięcie terminu realizacji niektórych zadań na 2012 rok.

Stwierdzono przypadki nierzetelnego planowania zadań, mające wpływ na niższą realizację planu wydatków majątkowych. Na przykład w centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych (część Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej) sporządzone programy dla inwestycji budowlanej nie zawierały w szczególności okresu i harmonogramu realizacji inwestycji oraz planowanych łącznych kosztów inwestycji⁷⁷. Z planowanej (po zmianach) kwoty 11,6 mln zł na zadania inwestycyjne centrali wydatkowano 3,8 mln zł (32,7%), a w placówkach zagranicznych z 74,4 mln zł, wykorzystano 87,7%, tj. 65,2 mln zł. Środki zostały przeznaczone na realizację 15 z 20 planowanych zadań inwestycyjnych. Nie zreali-

⁷⁶ Art. 3 ust. 2 f ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.).

⁷⁷ Wymóg stosownie do § 5 pkt 1 lit b oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 120, poz. 831). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. Zostało ono zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 238, poz. 1579).

zowano wydatków na projekt nowej siedziby Ambasady RP w Mińsku z powodu zmiany jej koncepcji oraz na modernizację Pałacu Paców w Wilnie z powodu nieuzyskania do końca 2011 r. pozwolenia na budowę.

Niepełna realizacja zadań inwestycyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej spowodowana była nierozpoznaniami potrzeb i możliwości realizacyjnych na etapie przygotowania Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych (PMT). Pierwotny plan na 2011 r. przewidywał wydatki na kwotę 6.761,0 mln zł, z tego 97,1% ze środków budżetowych, 2,6% z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz 0,4% ze środków pochodzących z prywatyzacji przemysłowego potencjału obronnego. W wyniku 22 korekt plan został zmniejszony o 10,7% w ujęciu wartościowym (do kwoty 6.040,1 mln zł). Wprowadzone korekty wynikały z braku możliwości realizacji zadań lub odstąpienia od ich realizacji, rozpoczęcia nowych oraz rozszerzenia zakresu wykonywanych zadań. Liczba zadań po dokonanych korektach wyniosła 1.201, tj. wzrosła o 5,7%. W 2011 r. odstąpiono od realizacji 214 zadań ujętych w planie pierwotnym, w tym między innymi pozyskania samolotu szkolno-bojowego LIFT, wstrzymano budowę korwety Gawron oraz remont dwóch okrętów. Konsekwencją takiego planowania było podjęcie przez Ministra Obrony Narodowej decyzji o zablokowaniu kwoty 677,2 mln zł, z tego na inwestycje budowlane 132,8 mln zł i na zakupy inwestycyjne 544,4 mln zł.

Nieprawidłowości w wydatkach majątkowych stwierdzono także na etapie prowadzonych postępowań o udzielanie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek do jego zastosowania, określonych w art. 67 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Udzielano również zamówień z pominięciem stosowania przepisów ustawy PZP. Dotyczyło to skrócenia terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargach, niezamieszczenia wszystkich informacji w ogłoszeniu przekazanym Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Na przykład w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (część Rozwój regionalny) udzielono zamówienia na przebudowę dachu obiektu przy ul. Wspólnej w Warszawie, o wartości 4,0 mln zł brutto w trybie z wolnej ręki po uprzednim przeprowadzeniu dwóch postępowań, w których wykonawcy nie złożyli żadnej oferty. Prowadząc kolejne postępowanie, zamawiający dokonał zmiany warunków zamówienia. Zmiana polegała na odstąpieniu od żądania przedstawienia przez wykonawcę niektórych dokumentów określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Spowodowało to obniżenie wymagań (w trybie niekonkurencyjnym) w stosunku do przeprowadzonych wcześniej postępowań w trybie konkurencyjnym. Zastosowanie trybu z wolnej ręki w wyniku niezłożenia ofert w poprzednich postępowaniach, dopuszczalne było jedynie pod warunkiem niedokonywania istotnych zmian pierwotnych warunków zamówienia.

W dwóch postępowaniach organizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwość (część Sprawiedliwość) w trybie przetargów ograniczonych skrócono o 10 oraz 11 dni terminy na złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału, tj. nie zachowano terminów określonych w art. 49 ust. 2 ustawy PZP. Łączna wartość zamówień udzielonych w wyniku tych postępowań wyniosła 39,2 mln zł. W przypadku postępowania

przeprowadzonego przez Centralny Zarząd Służby Więziennej o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 2,0 mln zł, zamawiający nie zamieścił w ogłoszeniu o przetargu ograniczonym, przekazanym Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich pełnej informacji, co było niezgodne z art. 48 ust. 2 pkt 3 i 15 oraz art. 40 ust. 6 pkt 2 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy PZP.

Uchybienia stwierdzone w wyniku kontroli zamówień publicznych miały charakter formalny i nie wpływały na wybór wykonawcy. Dotyczyły między innymi braku udokumentowania w formie pisemnej czynności przekazania zaproszenia do negocjacji oraz ich przeprowadzenia, podania błędnej ceny w protokole z postępowania i ogłoszeniu o jego wyniku oraz w umowie zawartej z wykonawcą, niewskazania terminu, po upływie którego może być zawarta umowa w zawiadomieniu do oferentów o wyniku postępowania.

Dokonanie zakupów z przekroczeniem uprawnień stwierdzono w części Gospodarka. W placówkach zagranicznych w Rzymie, Tokio, Dżakarcie oraz Hadze, Nowym Jorku i Atenach dokonano zakupów inwestycyjnych bez upoważnienia, tj. przed dokonaniem stosownych zmian w planach finansowych.

Nieprawidłowości w realizacji wydatków majątkowych polegały również na niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniu środków finansowych. Na przykład w części:

- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) dokonano wydatku na nieprzewidziany w planie finansowo-rzeczowym zakup dodatkowego samochodu na potrzeby członków KRRiT, pomimo dysponowania samochodem służbowym przez każdego z nich oraz posiadania jednego samochodu rezerwowego na czas ewentualnych napraw samochodów będących w ich dyspozycji,
- Obrona narodowa – w latach 2007–2011 poniesiono nakłady na budowę systemu oświetlenia CALVERT w Dęblinie w wysokości 12,3 mln zł; do realizacji pozostał II etap o wartości 1,2 mln zł, dla którego materiały i podzespoły pozostają w depozycie wykonawcy do czasu ich wbudowania; ze względu na niepozyskanie odpowiednich gruntów, brak jest możliwości przewidzenia terminu zakończenia tej inwestycji; NIK zwróciła uwagę na przewlekłość realizacji zadania, które wprowadzono do planu inwestycji budowlanych Ministerstwa Obrony Narodowej w 2000 r., w 2004 r. podpisano umowę na jego wykonanie i rozpoczęto realizację, a w 2007 r. wstrzymano cykl budowy.

Ponadto stwierdzono, że niektóre wydatki majątkowe zostały nieprawidłowo zakwalifikowane do wydatków bieżących. Szczegółowy opis zawarto w rozdziale 5.5. Wydatki bieżące.

Na niższą realizację wydatków majątkowych w 2011 r., podobnie jak w latach ubiegłych, miały również wpływ przyczyny niezależne od dysponentów, w szczególności uzyskanie korzystniejszych niż szacowano ofert cenowych.

Niższe o 163,7 mln zł od planowanego wykorzystanie w części Transport środków na zakupy inwestycyjne spowodowane było między innymi:

- zmianami przepisów prawa w zakresie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, co skutkowało koniecznością ponownego przygotowania dokumentacji,
- odwołaniami od decyzji wywłaszczeniowych,
- brakiem prawomocnych decyzji umożliwiających wypłatę odszkodowań,
- nieregulowaniem spraw własnościowych przez byłych właścicieli,
- brakiem zgody właścicieli na sprzedaż nieruchomości zmianami kursów walut.

Niewykonanie planowanych wydatków na inwestycje budowlane było wynikiem między innymi przedłużających się procedur uzyskania decyzji administracyjnych, jak również uzyskanych oszczędności w przetargach.

W części Obrona narodowa stwierdzono, że w 2011 r. łączna kwota wypłaconych, a nierozliczonych do dnia 31 grudnia 2011 r. przedpłat wyniosła 2.660,9 mln zł, z tego ze środków budżetowych 2.658,0 mln zł oraz 2,9 mln zł z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. Kwota 1.465,0 mln zł dotyczyła 2011 r., natomiast kwota 1.195,8 mln zł powstała w latach wcześniejszych.

Przedpłaty mają charakter zaliczek. Stanowią wpłatę na rzecz wykonawcy umowy na poczet przyszłych dostaw. W przypadku uznania, że specyfika zamówień wymusza konieczność udzielania kontrahentom przedpłat, to zdaniem NIK, należałoby dokonać analizy systemu prawnego pod kątem zasadności stosowania takiej formy płatności za dostawy uzbrojenia na potrzeby obrony narodowej i wprowadzić odpowiednie uregulowania prawne.

Podczas kontroli w resorcie obrony narodowej stwierdzono także, że przedpłaty udzielane na poczet zakontraktowanych dostaw nie były rozliczane, pomimo że ich wartość sukcesywnie rosła, a udzielenie przedpłat nie gwarantowało szybkiej realizacji zamówień ani nie skutkowało wywiązaniem się dostawców z zawartych umów. Na przykład, w przypadku umowy na dostawę bezałogowych statków rozpoznawczych, w 2010 r. udzielono przedpłaty w wysokości 30,3 mln zł wykonawcy, który nie zrealizował dostawy, pomimo upływu półtora roku od terminu określonego w umowie.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zabezpieczenie gwarancjami bankowymi lub ubezpieczeniowymi przedpłat udzielonych przez Inspektorat Uzbrojenia. Stanowiło to należyte zabezpieczenie zainwestowanych środków przed ich utratą.

5.6. Wydatki na programy wieloletnie

Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę. Inwestycje wieloletnie ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na rok 2010, których termin zakończenia ustalono po dniu 31 grudnia 2010 r.⁷⁸ stały się z dniem 1 stycznia 2011 r. programami wieloletnimi.

⁷⁸ Zgodnie z art. 102 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie. Począwszy od 2009 r. wydatki na realizację programów wieloletnich prezentowane są w ustawie budżetowej w układzie zadaniowym. Stwarza to możliwość poszerzenia planowania wieloletniego wydatków o informacje, jakie spodziewane rezultaty mają być osiągnięte w wyniku wydatkowania środków. W 2011 r. na realizację 67 programów wieloletnich przewidziano wydatki w wysokości 8.455,3 mln zł. W trakcie roku zwiększono do 81 liczbę programów wieloletnich na łączną kwotę 9.694,9 mln zł. W 2011 r. odstąpiono od realizacji dwóch programów. Na realizację 79 programów wieloletnich wydatkowano 8.596,2 mln zł, tj. 88,7% planu po zmianach. W pełni wykonano 32 programy. Dla 29 programów wieloletnich, poziom ich realizacji wyniósł od 91,8% do 99,9%, dla 10 programów – od 55,8% do 88,1%, a dla czterech programów od 38,4% do 47,8%. Dla pozostałych programów wieloletnich środki nie zostały uruchomione.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. szczegółowym badaniem objęto wybrane programy wieloletnie, których zakończenie zaplanowano na 2011 r. Sprawdzeniu podlegała efektywność wydatkowania środków publicznych na realizację wybranych podzadań w ramach tych programów.

Ekspozycja Centrum Nauki Kopernik

Program wieloletni pod nazwą „Ekspozycja Centrum Nauki Kopernik” został ustanowiony uchwałą nr 75/2006 Rady Ministrów z dnia 23 maja 2006 r. Celem Programu było zwiększanie zainteresowania nauką. Na 2011 r. przewidziano w ustawie budżetowej w części Nauka, wydatki w kwocie 12,4 mln zł. Centrum Nauki Kopernik w Warszawie, realizując ten Program, wykorzystowało 11,9 mln zł, tj. 95,4% kwoty planowanej. Środki przeznaczono na realizację czterech zadań:

- „Budowa interaktywnych eksponatów ekspozycji stałej i ekspozycyjnego systemu informatycznego”(0,5 mln zł),
- „Zakup i instalacja planetarium” (9,2 mln zł),
- „Budowa laboratoriów i pracowni” (2,2 mln zł)
- „Budowa ekspozycji w Parku Odkrywców” (32,6 tys. zł).

Niezrealizowanie programu w zakładanym terminie, tj. do końca 2011 r. wynikało z niezakończenia jednego zadania „Budowa interaktywnych eksponatów ekspozycji stałej”, spowodowanego opóźnieniami w dostawie urządzeń, a także koniecznością dostosowania pomieszczeń do potrzeb przyszłej ekspozycji. W konsekwencji zadanie to zaplanowano do dalszej realizacji w 2012 r., a udostępnienie niezrealizowanej części ekspozycji przewidziano na listopad 2012 r. Program nie został zakończony, mimo iż termin jego zakończenia ustalony uchwałą Rady Ministrów Nr 136/2009 z dnia 31 lipca 2009 r. na koniec czerwca 2011 r., przedłużony został uchwałą Rady Ministrów Nr 146/2011 z dnia 3 sierpnia 2011 r. do końca grudnia 2011 r. Opóźnienia w realizacji programu występowały również w latach wcześniejszych. Rada Ministrów przyjęła uchwały nr 273/2007 z dnia 8 listopada 2007 r. oraz nr 136/2009 z dnia 31 lipca 2009 r. dostosowujące harmonogram realizacji i finansowania programu do opóźniających się terminów realizacji inwestycji budowlanej.

Centrum Nauki Kopernik w styczniu 2012 r. zwróciło niewykorzystane środki dotacji w ogólnej kwocie 0,7 mln zł, przypadające na niezrealizowaną część zadania, wraz z naliczonymi odsetkami, pobranymi karami umownymi i rozliczeniem podatku od towarów i usług.

Budowa Biblioteki Głównej Uniwersytetu Wrocławskiego

Z dniem 1 stycznia 2011 r. inwestycja wieloletnia pn. Budowa Biblioteki Głównej Uniwersytetu Wrocławskiego, realizowana na podstawie uchwały Sejmu RP z dnia 27 września 2002 r. zgodnie z art. 102 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, stała się programem wieloletnim.

W ustawie budżetowej określono termin realizacji tego programu na lata 2001–2011, a jego koszt całkowity 228,6 mln zł, finansowany z budżetu państwa w kwocie 187,5 zł mln, tj. 82% ogółu kosztów. Dotacja z budżetu przypadająca na 2011 rok wynosiła 67,7 mln zł.

Celem Programu była poprawa dostępu czytelników do zbiorów oraz warunków przechowywania i konserwacji księgozbioru, zwiększenie konkurencyjności Uniwersytetu Wrocławskiego w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego i stworzenie warunków dla właściwego magazynowania i udostępniania zbiorów. Cel programu miał być osiągnięty przez budowę Biblioteki Głównej Uniwersytetu Wrocławskiego oraz jej wyposażenie w nowoczesny sprzęt.

Program nie został zakończony w zaplanowanym terminie, mimo że w pełni zrealizowano zaplanowane na 2011 r. wydatki na jego finansowanie. Uniwersytet Wrocławski nie wywiązał się z obowiązku wniesienia wkładu własnego w kwocie 32,9 mln zł na zapłatę końcowych robót budowlanych oraz na wstępne wyposażenie obiektu. Wymienione zadanie zostało ujęte w planie inwestycji kontynuowanych w 2012 r.

Program modernizacji Służby Celnej w latach 2009–2011

Program wieloletni „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011” został ustanowiony uchwałą Nr 187/2008 Rady Ministrów z dnia 16 września 2008 r. Na jego realizację zaplanowano łącznie 672,2 mln zł. W trakcie realizacji Programu wieloletniego dokonywano zmian w związku z wprowadzaniem ograniczeniami wydatków, w wyniku których ogólna kwota planowanych wydatków na jego realizację w latach 2009–2011 wyniosła 528,4 mln zł. Z kwoty tej wydatkowano 505,6 mln zł, tj. 95,7%.

Celem programu było stworzenie warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań Służby Celnej oraz istotna poprawa skuteczności jej działania.

W ustawie budżetowej na rok 2011 na finansowanie Programu przewidziano w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe 224,1 mln zł, wydatkowano 214,6 mln zł, tj. 95,8% planu, które przeznaczono na:

- wyposażenie funkcjonariuszy Służby Celnej w broń palną – 0,3 mln zł (łącznie w latach 2009–2011 wydatkowano na ten cel 4,7 mln zł) oraz na szkolenia w posługiwaniu się bronią,

- wzmocnienie motywacyjnego systemu wynagrodzeń – 58,5 mln zł (łącznie wydatkowano 200,6 mln zł) między innymi na regulację uposażeń związanych z procesem opisu i wartościowania stanowisk służbowych,
- zakup, wymianę i modernizację sprzętu laboratoryjnego – 4,5 mln zł, zakupiono 45 urządzeń laboratoryjnych dla Centralnego Laboratorium Celnego oraz laboratoriów regionalnych w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Gdyni i Przemysłu (8,7 mln zł),
- zakup, wymianę i modernizację sprzętu do kontroli i łączności – 65,5 mln zł, w tym zakup urządzeń rentgenowskich na przejścia graniczne (wydatki w latach 2009–2011 wyniosły 116,4 mln zł),
- budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów – 72,1 mln zł, od początku Programu wydatkowano 142,6 mln zł,
- zakup i wymianę sprzętu transportowego – 13,7 mln zł, zakupiono 196 samochodów (od początku programu wydatki wyniosły 32,6 mln zł).

Biologiczne, środowiskowe i technologiczne uwarunkowania rozwoju produkcji zwierzęcej

Program wieloletni „Biologiczne, środowiskowe i technologiczne uwarunkowania rozwoju produkcji zwierzęcej” został ustanowiony uchwałą nr 259/2005 Rady Ministrów z dnia 5 października 2005 r.⁷⁹ Jednostką realizującą Program był Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie. Celem Programu było zapewnienie stabilnych warunków do realizacji tematów badawczych wspomagających postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej. Okres realizacji Programu obejmował lata 2006–2011. Całkowity koszt programu określono na kwotę 44,8 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2011 określono w części Rolnictwo wydatki w kwocie 1,06 mln zł na realizację zadań w ramach Programu, wynikających z umowy zawartej w dniu 6 czerwca 2011 r. pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Instytutem Zootechniki. Do zadań Instytutu należała między innymi weryfikacja rodowodów zwierząt hodowlanych, monitoring wartości hodowlanej i użytkowej trzody chlewnej i owiec, przygotowanie oraz dokształcanie kadry zatrudnionej przy hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, opracowanie i weryfikacja systemów utrzymywania zwierząt w warunkach rolnictwa ekologicznego, monitorowanie nowoczesnych oraz energooszczędnych technologii produkcji zwierząt.

Na realizację tych zadań wydatkowano w 2011 r. 1,0 mln zł, tj. 93,8 % kwoty planowanej. Niewykorzystane środki w wysokości 0,06 mln zł zostały zwrócone w styczniu 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację zadań i osiągnięcie celów Programu.

Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi

Inwestycja „Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi” (CKD) prowadzona jest od 1975 r., a jej investorem jest Uniwersytet Medyczny w Łodzi. Decyzją Ministra Zdrowia (styczeń 2010 r.), skorygowany Program, obejmujący

⁷⁹ Uchwała nr 259/2005 Rady Ministrów z dnia 5 października 2005 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Biologiczne, środowiskowe i technologiczne uwarunkowania rozwoju produkcji zwierzęcej”, zmieniona uchwałą nr 306/2007 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2007 r. oraz uchwałą nr 207/2009 Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2009 r.

powołano budowę Centrum Kliniczno-Dydaktycznego o zdolności usługowej 573 łóżek, powierzchni 41.163 m² i kubaturze 178.941 m³. Aktualna w 2011 r. wartość kosztorysowa CKD wynosiła 484,2 mln zł, w tym 483,3 mln zł stanowiły dotacje z Ministerstwa Zdrowia, a 0,9 mln zł, udział środków własnych Uniwersytetu.

Realizując program wieloletni „Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi” nie osiągnięto założonego efektu, jakim było zakończenie inwestycji w 2011 r. i oddanie do użytkowania 573 łóżek szpitalnych.

Zaplanowaną w ustawie budżetowej na rok 2011 w części Zdrowie kwotę 74,4 mln zł, na wniosek Inwestora – Uniwersytetu Medycznego w Łodzi – zmniejszono trzykrotnie. W efekcie wydatkowano 6,2 mln zł, tj. 100% planu po zmianach i zaledwie 8,3% planu przyjętego w ustawie budżetowej. Przyczyną opóźnień w realizacji inwestycji był spór sądowy z generalnym wykonawcą, w wyniku którego wstrzymano roboty. Ponadto zmiany w programie funkcjonalno-użytkowym, wprowadzone przez Inwestora już w trakcie realizacji inwestycji i zaakceptowane przez Ministra Zdrowia decyzją z 22 stycznia 2010 r. spowodowały konieczność opracowania nowej dokumentacji projektowej. Ogłoszenie w styczniu 2012 r. upadłości generalnego wykonawcy tej inwestycji może zagrozić terminowi jej ukończenia w 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła z wnioskiem do Ministra Zdrowia o zintensyfikowanie nadzoru nad inwestycją CKD w Łodzi w celu zakończenia tego zadania.

NIK uznała za przedwczesny i niegospodarny zakup, w grudniu 2010 r. i I półroczu 2011 r., wyposażenia i aparatury medycznej dla budowanego Centrum, w tym rezonansu magnetycznego i tomografu komputerowego, za kwotę ogółem 11,1 mln zł (w 2011 r. za 0,3 mln zł). Sprzęt ten został zgromadzony w pomieszczeniach Centrum Kliniczno-Dydaktycznego i nie był użytkowany.

Centrum Kliniczne Akademii Medycznej we Wrocławiu

Inwestycja „Centrum Kliniczne Akademii Medycznej we Wrocławiu” prowadzona jest od 1989 r., a jej inwestorem jest Akademia Medyczna we Wrocławiu. Wartość kosztorysowa inwestycji wynosiła 775,6 mln zł, w tym udział środków własnych inwestora – 20,0 mln zł.

Na rok 2011 zaplanowano osiągnięcie założonego celu, tj. zdolności usługowej 913 łóżek, powierzchni użytkowej – 109.479 m² i 475.682 m³ kubatury.

W 2011 r. z budżetu państwa wydatkowano kwotę 61,9 mln zł na dokończenie inwestycji „Centrum Kliniczne Akademii Medycznej we Wrocławiu”. Od początku realizacji na ten cel przeznaczono 755,6 mln zł, tj. 100% zaplanowanych środków z dotacji. W styczniu 2011 r. uzyskały pozwolenie na użytkowanie obiekty podstawowe, tj. budynek A (372 łóżka) wraz z zapleczem administracyjno-diagnostycznym. Nie zostały uruchomione kuchnia, stołówka i warsztaty, które miały być sfinansowane ze środków własnych Inwestora. Ze względu na brak nabywców nie doszło do skutku sprzedaż nieruchomości, z której Akademia Medyczna planowała pozyskać zadeklarowaną kwotę 20,0 mln zł na dokończenie inwestycji. Za zgodą Ministra Zdrowia mają być one realizowane w 2012 r.

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 zakładał, że samorząd terytorialny otrzyma pomoc w formie dotacji celowej z budżetu państwa, która zostanie przeznaczona na spłatę zobowiązań publicznoprawnych i części zobowiązań cywilnoprawnych. Łączne nakłady zaplanowane na realizację Programu wyniosły 1.381 mln zł.

Na realizację programu w 2011 r. zaplanowano w rezerwach celowych 976,0 mln zł. Po zmianach, budżet programu wynosił 544,5 mln zł. Minister Finansów przekazał ogółem kwotę 544,1 mln zł.

W roku 2011 r. wpłynęły 42 wnioski od jednostek samorządu terytorialnego na kwotę 694,3 mln zł. Kwota zobowiązań przejętych przez JST wynosiła 1.000,3 mln zł. Ministerstwo Zdrowia zawarło umowy o udzielenie dotacji celowej z 42 jednostkami, na podstawie których przyznano środki w kwocie 543,4 mln zł (samorzady wydatkowały 543,2 mln zł). W 2011 r. 44 samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zmieniły formę organizacyjno-prawną.

Zdaniem NIK konstrukcja programu była wadliwa. Już w analizie wykonania budżetu państwa w 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę, że w Programie nie określono 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 rozwoju⁸⁰. Postanowienia programu były niejednoznaczne i stały się przyczyną jego błędnej interpretacji przez Ministra Zdrowia. 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 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.

Podobne zjawisko wystąpiło w 2011 r. Na zadania nieprzewidziane w tym Programie wydatkowano 98,7 mln zł, tj. niezgodnie z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym środki rezerw celowych można wykorzystać wyłącznie na cel, na jaki rezerwy te zostały utworzone. Środki te przekazano między innymi na sfinansowanie wydatków majątkowych związanych z budową, modernizacją i remontami oraz zakupem aparatury medycznej do nowo powstałych spółek oraz do innych spoz i na spłatę zobowiązań cywilnoprawnych wobec kontrahentów.

Ponadto stwierdzono, że Ministerstwo Zdrowia nie dokonywało oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki przed przekazaniem jednostkom samorządowym dotacji celowych. W efekcie cztery powiaty (krapkowicki, gryfiński, tczewski, zambrowski) wykorzystywały dotację w łącznej kwocie 4,3 mln zł po upływie od

⁸⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

dwóch do siedmiu miesięcy od daty ich otrzymania. Wskazuje to na nieracjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi, zwłaszcza w warunkach deficytu budżetowego.

Dotychczasowa realizacja programu nie przyniosła zakładanych efektów. W ramach tego programu 80 zakładów opieki zdrowotnej, w tym 71 szpitali, zmieniło formę organizacyjno-prawną, co w porównaniu do przyjętego w ustawie budżetowej miernika stanowiło tylko 16% planowanej liczby jednostek (498). Ponadto ocena realizacji programu, przeprowadzona na koniec 2010 r., wykazała, że 24 nowopowstałe spółki spełniały łącznie określony w programie warunek stabilności ekonomicznej, mierzony stosunkiem przychodów nowopowstałych spółek (656,6 mln zł) do ich kosztów (651,0 mln zł). Stwierdzono jednak, że dziesięć z nich odnotowało straty, które wynosiły od 0,1 mln zł do 1,4 mln zł⁸¹. Ustalony w programie wskaźnik płynności finansowej dla tych spółek, wyrażający się stosunkiem aktywów bieżących nowopowstałych spółek (137,1 mln zł) do zobowiązań bieżących (77,6 mln zł), łącznie wynosił 1,77, przy czym pięć spółek uzyskiwało wskaźnik w przedziale od 0,78 do 1,12. Był on niższy od określonego w programie minimum w wysokości 1,2. Ujemny wynik finansowy i utratę płynności jednocześnie wykazały dwie spółki (po jednej w województwie dolnośląskim i zachodniopomorskim).

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

Rok 2011 był piątym rokiem, w którym w realizowany był „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011”⁸². Celem programu było stworzenie warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań przez jednostki bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz istotna poprawa skuteczności ich działania. Na jego realizację zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2011 kwotę 102,0 mln zł, którą wydatkowano w 100,0%, a w 2011 r. środki przeznaczono w szczególności na zakup i wymianę sprzętu oraz systemów teleinformatycznych dla:

- Policji – zakupiono routery dostępowe, rozbudowano systemy SWD i KSIP na potrzeby współpracy z terminalami mobilnymi i systemem mapowym, zakupiono 5100 szt. specjalistycznych aparatów telefonicznych dla jednostek Policji, zakupiono 1636 szt. akcesoriów do radiotelefonów, zmodernizowano 68 systemów zasilania w komendach miejskich i powiatowych Policji, rozbudowano i zmodernizowano sieć kablową w komendach miejskich i powiatowych na terenie 12 województw, zbudowano światłowodową sieć szkieletową w województwie śląskim,
- Straży Granicznej (SG) – realizując pierwszą fazę budowy i wdrożenia systemu „Odprawa SG”, wdrożono podsystem weryfikacji i kontroli małego ruchu granicznego, rozbudowano system „Odprawa SG” o nowe funkcjonalności wynikające z podpisanej umowy o małym ruchu granicznym z Białorusią, zakupiono licencje

⁸¹ 13 spółek osiągnęło dodatni wynik finansowy (od 26,3 tys. zł do 4,2 mln zł).

⁸² Ustawa 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.).

- i oprogramowanie do rozbudowy platformy teleinformatycznej SG, zmodernizowano 13 stanowisk do daktyloskopii,
- Państwowej Straży Pożarnej (PSP) – modernizując sieć LAN wraz z usługami wsparcia, wdrożono System Prezentacji Obrazów na potrzeby zadań związanych z Prezydencją Polski w Unii Europejskiej; ponadto rozbudowano system wideokomunikacji, zakupiono zestawy komputerowe (bazy danych substancji niebezpiecznych, macierz dyskową na potrzeby Systemu Przetwarzania Danych), zestawy GPS dla pojazdów PSP, zmodernizowano sieć łączności radiowej oraz zakupiono serwery dla komend PSP, mobilne stanowiska dowodzenia i łączności, cyfrowe centrale telefoniczne i rejestratory rozmów.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części Transport, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę dokonania aktualizacji „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, ustanowionego uchwałą Rady Ministrów Nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.⁸³ Nadzór nad realizacją tego Programu sprawuje Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Realizację Programu zaplanowano na pięć lat, natomiast programowanie rzeczowe i finansowe obejmuje okres trzech lat, tj. do 2013 roku. Na realizację Programu w latach 2011–2013 zaplanowano wydatki w kwocie 72.430,4 mln zł, w tym z budżetu państwa 9.094,4 mln zł oraz ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) 63.336,0 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niepełne wykonanie przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) określonych w Programie założeń na 2011 r. w zakresie jego finansowania do 2013 roku. Plan finansowy KFD po zmianach został określony na kwotę 28.276,2 mln zł, z czego na realizację zadań inwestycyjnych zaplanowano 24.013,3 mln zł, wydatkowano 26.246,1 mln zł (92,8%), w tym na finansowanie inwestycji 23.029,7 mln zł, tj. 95,9%. Przyczynami niezrealizowania zakresu przedmiotowego Programu w stosunku do założonego planu na 2011 r. były:

- nieprzewidziane warunki atmosferyczne,
- zatory płatnicze u wykonawców lub podwykonawców, co skutkowało spowolnieniem robót ze względu na brak środków na zakup materiałów,
- trudności z pozyskaniem materiałów budowlanych i siły roboczej na skutek koncentracji różnych inwestycji infrastrukturalnych w tym samym czasie,
- niemożliwy do oszacowania czas oczekiwania na niektóre decyzje administracyjne, skutkujący blokadą budowy na różnych jej etapach.

Zdaniem NIK niezbędne jest wprowadzenie do Programu korekt, uwzględniających niższe od planowanego wykorzystanie w 2011 r. środków KFD. Jednocześnie NIK zwróciła uwagę na fakt, że wyniki kontroli działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego w latach 2010–2011⁸⁴

⁸³ Uchwała w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015”.

⁸⁴ Kontrola Nr I/11/003.

wskazały, że w 2011 r. nie występowały trudności w finansowaniu inwestycji drogowych, realizowanych przez GDDKiA. Bank Gospodarstwa Krajowego realizował wszystkie wnioski o płatność, które przekazywała GDDKiA.

W ramach realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 oddano do użytkowania w 2011 r. łącznie 435,3 km dróg krajowych, w tym:

- 218,1 km autostrad, w tym 49,8 km w systemie tradycyjnym (plan 96,5 km) oraz 168,3 km w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego;
- 96,8 km dróg ekspresowych (plan 69,2 km);
- 31,6 km obwodnic (plan 112,8 km);
- 88,8 km dróg po przebudowach i wzmocnieniach (plan 166,2 km).

W 2011 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w trzech oddziałach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, Poznaniu i Łodzi kontrolę realizacji trzech inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015⁸⁵; tj. budowy:

- drogi ekspresowej S2 w Warszawie, odcinek Konotopa – Puławska wraz z odcinkiem Lotnisko – Marynarska S79, zwanej dalej „POW”, składającej się z trzech etapów;
- zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu drogi S11 na odcinku ptn Złotkowo – A2 (węzeł Głuchowo), zwanej dalej „ZOP”, składającej się z trzech etapów;
- obwodnicy Opoczna na drodze nr 12, zwanej dalej „obwodnicą Opoczna”.

Od początku realizacji tych trzech skontrolowanych inwestycji (o całkowitej wartości kosztorysowej 6.033,1 mln zł) do dnia 31 grudnia 2011 r. wydatkowano łącznie 3.928,6 mln zł, tj. 65,1% wartości kosztorysowej, w tym: POW – 2.881,4 mln zł, ZOP – 875,8 mln zł i Obwodnica Opoczna – 171,4 mln zł. Z zaplanowanych na 2011 r. nakładów w wysokości 1.250,0 mln zł, wydano 1.216,0 mln zł, tj. 97,3% planu po zmianach, w tym: POW – 838,7 mln zł (98,1%), ZOP – 259,2 mln zł (93,6%) i obwodnica Opoczna – 118,1 mln zł (100,0%). Głównymi przyczynami niewykonania pełnego zakresu robót budowlanych w przypadku dwóch inwestycji (POW i ZOP) było między innymi niewłaściwe ich przygotowanie do realizacji, w tym opóźnienia w przekazywaniu wykonawcom dokumentacji projektowej, późne zawarcie umów przez inwestora na przebudowę infrastruktury technicznej, nieprzekazywanie wykonawcom w sposób planowy części działek, a także niewykonywanie przez wykonawców zadań w terminach zaplanowanych w harmonogramach budowy. W latach 2010–2011 inwestycje nie posiadały kompletnej dokumentacji projektowej, niezbędnej do realizacji inwestycji oraz wymaganych decyzji administracyjnych, w tym między innymi decyzji o pozwoleniu na budowę.

Ponadto, we wszystkich trzech skontrolowanych inwestycjach drogowych stwierdzono opóźnienia w realizacji robót. Etap II i Etap III POW w 2011 r. realizowano bez zatwierdzonych szczegółowych harmonogramów robót. Przedkładane przez wyko-

⁸⁵ Kontrola Nr I/11/001.

nawców projekty szczegółowych harmonogramów robót były niezgodne z warunkami wynikającymi z zawartych umów, co powodowało, że Inżynier Kontraktu odmawiał ich zatwierdzenia.

W trakcie realizacji dwóch inwestycji (II Etap POW i ZOP) stwierdzono przypadki poniesienia dodatkowych wydatków z tytułu nieprawidłowego zagospodarowania placu budowy oraz błędnie opracowanej dokumentacji projektowej. W przypadku realizacji POW i obwodnicy Opoczna stwierdzono również nieprawidłowości w sprawowaniu funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w 2011 roku.

5.7. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa w 2011 r. wyniosły 35.956,2 mln zł i w porównaniu do roku 2010 były wyższe o 1.813,2 mln zł, tj. o 5,3%. W 2010 r. wzrost ten wyniósł 5,9%. Zrealizowane wydatki były niższe od przyjętych w ustawie budżetowej o 2.478,3 mln zł, tj. o 6,4%, przede wszystkim na obsługę długu krajowego. Głównym powodem niższych wydatków była mniejsza od planowanej wartość sprzedaży nowych serii skarbowych papierów wartościowych (SPW) na rynku krajowym. Wydatki na obsługę długu stanowiły 11,9% wydatków budżetu państwa. W 2011 r. koszty obsługi długu Skarbu Państwa w relacji do PKB wyniosły 2,36%. Była to relacja niższa niż w 2010 r., gdy wyniosła 2,41%, ale zbliżona do średniego poziomu 2,35% z ostatnich 5 lat.

Minister Finansów obsługiwał zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych w kraju i za granicą, zaciągniętych kredytów i pożyczek, udzielonych gwarancji oraz przyjętych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych w depozyt lub zarządzanie w terminach i w wysokościach wynikających z listów emisyjnych, bądź umów stanowiących źródło zobowiązań.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 27.107,1 mln zł. Były one niższe o 2.514,5 mln zł (o 8,5%) niż planowano w ustawie budżetowej oraz o 2.393,6 mln zł (o 8,1%) od kwoty ujętej w planie po zmianach. W 2011 r. spowolniony został przyrost wydatków na obsługę długu krajowego. Były one wyższe o 1,3 % (o 349,7 mln zł), tj. mniej niż w roku poprzednim, kiedy wzrosły o 4,7%. Było to spowodowane wzrostem kosztów odsetek i dyskonta od krajowych skarbowych papierów wartościowych o 351,1 mln zł. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2010–2011 przedstawiono w tabeli 26.

W wydatkach niemal 100% stanowiły koszty obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych. Na wypłaty odsetek i dyskonta od obligacji hurtowych wydatkowano 25.021 mln zł, przy czym wydatki z tego tytułu były niższe o 1.399,1 mln zł niż przyjęto w ustawie budżetowej. Niższe od planu wykonanie wydatków nastąpiło w wyniku mniejszej sprzedaży nowych serii obligacji hurtowych oraz innej od zakładanej struktury sprzedaży i wykupu bonów skarbowych. Minister Finansów ograniczył sprzedaż bonów skarbowych z terminem wykupu w 2011 r., a także wprowadził nieplanowany odkup bonów o terminie zapadalności w tym roku. Wysokość wydatków

Wykonanie budżetu państwa

na obsługę skarbowych papierów wartościowych wynikała z wielkości zadłużenia w poszczególnych SPW oraz ich rentowności i w większości była zdeterminowana sposobem zaciągania zobowiązań w latach wcześniejszych.

Tabela 26. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010	2011			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Obsługa długu krajowego	26.757,4	29.621,7	29.500,7	27.107,1	101,3	91,5	91,9
Odsetki i dyskonto od krajowych SPW oraz pożyczek i kredytów	26.723,3	28.780,0	28.659,3	27.074,3	101,3	94,1	94,5
bony skarbowe w tym	2.658,2	1.788,4	1.788,4	1.257,1	47,3	70,3	70,3
transakcje SWAP	301,2	0	0	0	0,0	-	-
obligacje hurtowe w tym	23.453,0	26.420,1	26.058,4	25.021,0	106,7	94,7	96,0
transakcje SWAP	675,2	-732,9	-732,9	885,8	131,2	-	-
obligacje detaliczne	608,6	378,6	382,0	366,8	60,3	96,9	96,0
odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	-	191,6	428,2	427,2	-	223,0	99,8
obligacje nierynkowe BGŻ	3,5	1,7	2,2	2,2	63,7	135,6	100,0
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	34,1	45,4	45,4	32,8	96,1	72,2	72,2
Wyплаты z tytułu gwarancji i poręczeń, w tym koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	0	796,0	796,0	0	9,5	0	0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kontrola wydatków na wypłatę odsetek, premii i dyskonta od obligacji hurtowych, stanowiących 61,8% wydatków z tytułu obsługi długu krajowego wykazała, że płatności zostały dokonane terminowo i w prawidłowych wysokościach.

Realizacja planu byłaby jeszcze niższa, gdyby nie dokonano nieplanowanych wydatków w wysokości 1.563,7 mln zł, w związku z zawarciem transakcji na instrumentach pochodnych. Zawierając powyższe transakcje w ramach limitu wydatków roku 2011 Minister Finansów rozłożył w czasie płatności odsetkowe pomiędzy latami budżetowymi 2011–2012. Było to korzystne dla Skarbu Państwa, gdyż w ten sposób zostały obniżone wydatki na obsługę długu krajowego roku 2012, a ponadto rentowność zawartych transakcji była wyższa w porównaniu z rentownością alternatywnych lokat w BGK.

W 2011 r. nową kategorię kosztów stanowiły wydatki z tytułu odsetek od środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Minister Finansów zaplanował w budżecie państwa na ten cel wydatki w kwocie 191,6 mln zł, a wykonanie wyniosło 427,2 mln zł. Zwiększenie kosztów nastąpiło w wyniku pozyskania wyższych niż szacowano środków z konsolidacji. Koszt pozyskania środków z konsolidacji był niższy niż emisji skarbowych papierów wartościowych. Konsolidacja spowodowała ograniczenie podaży SPW, a tym samym niższy przyrost długu Skarbu Państwa. Wdrożenie przez Ministra Finansów mechanizmu konsolidacji poprawiło efektywność zarządzania płynnością budżetu państwa.

W ustawie budżetowej na 2011 r. na rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji zaplanowano wydatki w wysokości 796 mln zł, z czego 795,5 mln zł na wykup obligacji i odsetki od obligacji wyemitowanych przez PKP S.A. W związku ze zmniejszeniem ryzyka poniesienia wydatków za zobowiązania PKP S.A. (spółka pozyskała finansowanie zewnętrzne) Minister Finansów dokonał blokady wydatków na kwotę prawie 796 mln zł.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2011 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 8.849 mln zł. W porównaniu do wykonania 2010 roku były wyższe o 1.463,5 mln zł, tj. o 19,8% (w 2010 r. wzrost o 10,6%). Zwiększenie kosztów obsługi długu wynikało z przyrostu obsługiwanego zadłużenia, niekorzystnego kształtowania się kursu złotego do walut obcych oraz dokonania nieplanowanej w 2011 r. opłaty w wysokości 314,7 mln zł z tytułu dostępu do linii kredytowej o limicie około 30 mld USD przyznanej Polsce przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Poprzedni kredyt w wysokości około 20,4 mld USD był przyznany na rok. Decyzja o zwiększeniu limitu kredytowego była zasadna w sytuacji utrzymującej się niepewności na światowych rynkach finansowych oraz zagrożenia stabilności finansów publicznych niektórych krajów strefy euro.

Zaplanowane wydatki nie zostały przekroczone ponieważ Minister Finansów w planie roku 2011 zastosował kursy walutowe powiększone o 10% w stosunku do kursów przyjętych do ustawy budżetowej, a także dokonał przeniesienia planu wydatków z obsługi długu krajowego. Plan wydatków został zwiększony z 8.812,8 mln zł do 8.933,8 mln zł, tj. o 121 mln zł.

Kształtowanie się podstawowych pozycji wydatków z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego przedstawia tabela 27.

W strukturze wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego 94,8% stanowiły wydatki na odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, 4,2% poniesiono z tytułu organizacji emisji obligacji zagranicznych oraz innych opłat i prowizji, a pozostałe wydatki poniesiono na finansowanie programu F-16 i wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń.

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 27. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	2010		2011		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	7.385,6	8.812,8	8.933,8	8.849,0	119,8	100,4	99,1
Odsetki i dyskonto od SPW, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego w tym	7.089,4	8.568,5	8.466,5	8.391,0	118,4	97,9	99,1
KREDYTY	1.059,4	1.447,0	1.349,9	1.345,4	127,0	93,0	99,7
Klub Paryski	11,3	9,8	10,3	10,3	90,9	105,0	100,0
Bank Światowy	191,2	350,2	308,2	306,2	160,1	87,4	99,4
Europejski Bank Inwestycyjny	809,5	1.040,7	987,7	985,6	121,8	94,7	99,8
Bank Rozwoju Rady Europy	41,5	41,1	38,6	38,2	92,1	92,8	98,8
OECD (kredyt japoński)	5,9	5,2	5,1	5,1	86,2	97,7	99,8
OBLIGACJE	6.030,0	7.121,5	7.116,6	7.045,6	116,8	98,9	99,0
obligacje Brady'ego (KL)	36,7	40,5	37,6	37,6	102,5	92,9	100,0
obligacje skarbowe RP wyemitowane za granicą	5.993,3	7.081,0	7.079,0	7.008,0	116,9	99,0	99,0
Wydatki związane z finansowaniem zakupu samolotów F-16	50,0	123,4	86,0	78,9	157,8	63,9	91,8
Koszty emisji SPW oraz inne opłaty i prowizje	239,9	87,4	374,4	372,5	155,3	426,1	99,5
Wyплаты z tytułu gwarancji i poręczeń	6,3	33,5	7,0	6,6	104,5	19,8	94,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2011 r., po raz kolejny saldo transakcji na instrumentach pochodnych związanych z finansowaniem programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16 było ujemne. Na skutek tych transakcji płatności w dolarach amerykańskich zostały zastąpione płatnościami w euro. Kształtowanie się w ostatnich latach stóp LIBOR dla euro na poziomie wyższym niż dla dolara spowodowało ujemne saldo transakcji w kwocie 107,4 mln zł. Pełna ocena transakcji możliwa będzie w momencie ich rozliczenia, tj. w 2015 r. Przyjmując założenie sukcesywnego zmniejszania się różnic pomiędzy stopami euro i dolara, saldo transakcji pozostanie ujemne. Transakcje walutowe na instrumentach pochodnych obciążone są ryzykiem kursowym i stopy procentowej, co wymusza zachowanie szczególnej ostrożności przy szacowaniu opłacalności i zawieraniu tego typu transakcji.

Badanie wydatków na wypłatę odsetek i dyskonta od obligacji zagranicznych oraz odsetek od pożyczek i kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, stanowiących 80,5% wydatków poniesionych na obsługę zadłużenia zagranicznego wykazało, że płatności zostały dokonane terminowo i w wysokościach wynikających z listów emisyjnych oraz umów kredytowych.

5.8. Środki własne Unii Europejskiej

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej (UE), tj. od 2004 r. została zobowiązana do wpłaty składki członkowskiej do budżetu unijnego w ramach środków własnych UE. Jej wysokość i struktura określana jest na podstawie metodologii wynikającej z przepisów unijnych. Wpłaty dokonywane są zgodnie z regulacjami zawartymi w decyzji Rady nr 2007/436/WE z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich⁸⁶ oraz rozporządzenia Rady nr 1150/2000/WE z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję nr 94/728/WE w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich⁸⁷. Decyzja Rady nr 2007/436 weszła w życie dnia 1 marca 2009 r. z mocą wsteczną od 1 stycznia 2007 roku⁸⁸.

Do środków własnych, zgodnie z art. 2 decyzji Rady nr 2007/436 i art. 125 ustawy o finansach publicznych, zalicza się:

- wpłaty obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto, tj. składka z tytułu DNB,
- wpłaty obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów UE – tzw. składka z tytułu VAT,
- opłaty celne pobierane na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej, opłaty cukrowe – łącznie nazywane tradycyjnymi środkami własnymi (ang. Traditional Own Resources).

W systemie środków własnych UE występuje także:

- tzw. rabat brytyjski, czyli korekta brytyjskich wpłat do wspólnotowego budżetu UE z tytułu środka własnego VAT i DNB⁸⁹,
- wpłata z tytułu finansowania obniżenia rocznego wkładu opartego na DNB, przyznanego Holandii i Szwecji na lata 2007–2013⁹⁰.

Wydatki budżetu państwa przeznaczone na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej, zwane dalej „środkami własnymi UE”, zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych, ujmowane są corocznie w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2011 wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w wysokości 15.656,4 mln zł, zostały w trakcie roku zmniejszone o 400,0 mln zł do kwoty 15.256,4 mln zł. W 2011 r. do budżetu UE wpłacono kwotę 14.731,1 mln zł.

Strukturę wydatków na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w 2011 r. przedstawiono na wykresie 20.

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

⁸⁶ Dz.U.UE.L z 2007 r. Nr 163, poz. 17 – zwane dalej decyzją Rady Nr 2007/436.

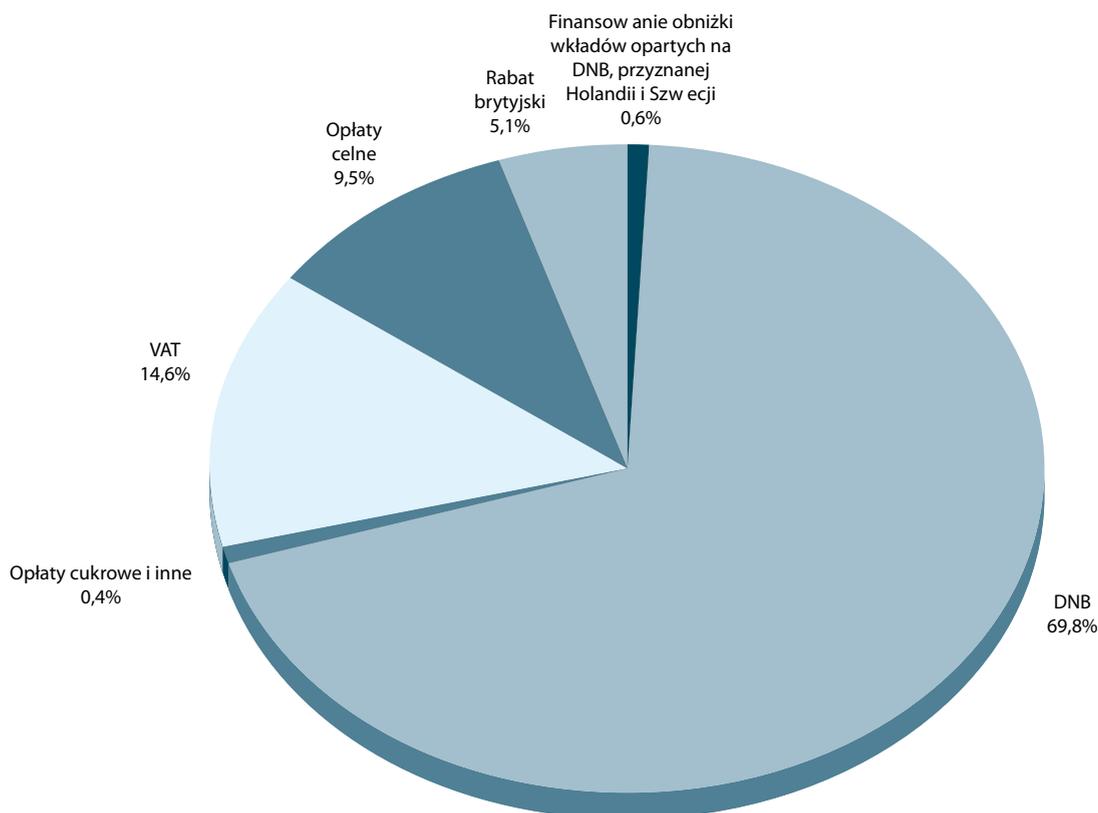
⁸⁷ Rozporządzenie to (zwane dalej rozporządzeniem Rady nr 1150/2000) zostało zmienione rozporządzeniem nr 105/2009/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U.UE.L. z 2009 r. Nr 36, poz. 1).

⁸⁸ Zgodnie z art. 11 decyzji Rady nr 2007/436.

⁸⁹ Zgodnie z art. 4 decyzji Rady nr 2007/436.

⁹⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 5 decyzji Rady nr 2007/436 oraz art. 10 ust. 9 rozporządzenia Rady nr 1150/2000.

20. Struktura składki do UE w 2011 r.



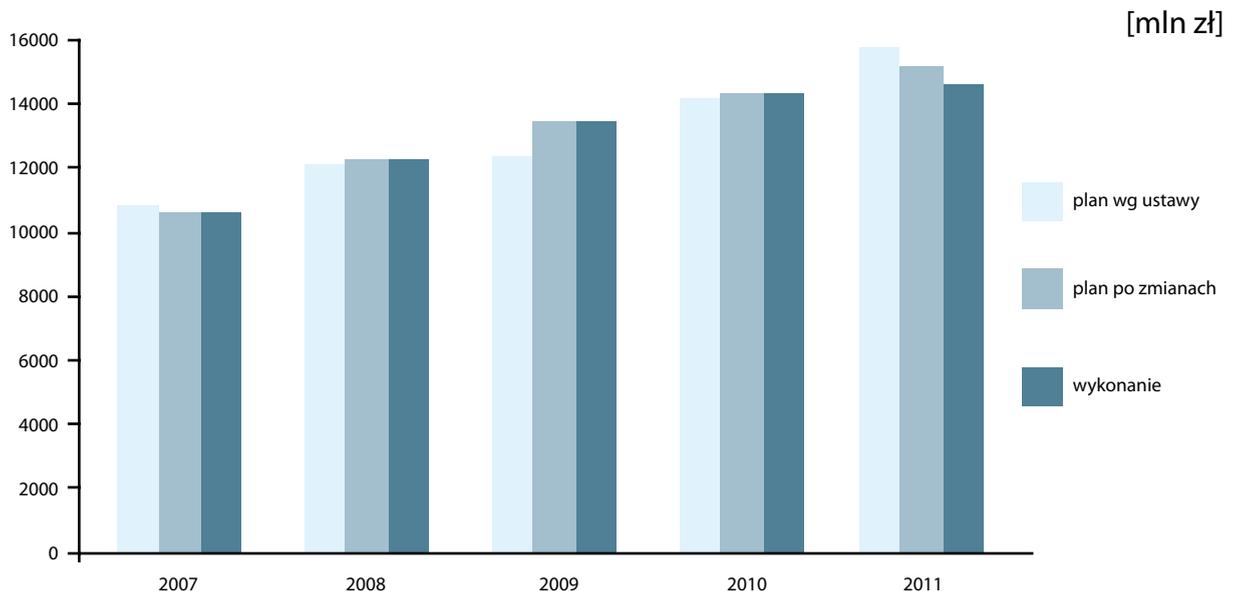
Dominującą pozycję w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa w 2011 r. w ramach środków własnych UE stanowiły, podobnie jak w latach poprzednich, wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto – 69,8% i składka z podatku od towarów i usług – 14,6%.

Rok 2011 był kolejnym rokiem wzrostu wysokości polskiej składki członkowskiej do budżetu UE. Wydatki w ramach środków własnych UE poniesione w 2011 r. były o 2,7% wyższe w porównaniu do roku 2010. Na wysokość polskiej składki w 2011 r. wpływ miały przede wszystkim zmiany budżetu ogólnego UE wprowadzane przez Radę i Parlament Europejski w trakcie roku budżetowego.

Wykonanie planu wydatków budżetu państwa na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w latach 2007–2011 przedstawiono na wykresie 21.

Poszczególne elementy składki wpłaconej przez Polskę do budżetu Unii Europejskiej zostały prawidłowo obliczone i terminowo przekazywane do Komisji Europejskiej.

21. Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE w latach 2007–2011



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

6. Deficyt budżetu państwa

W 2011 r. zaczęły obowiązywać nowe rozwiązania ograniczające wzrost wydatków publicznych. Ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹¹, wprowadzono od maja 2011 r. zmianę w zarządzaniu płynnością sektora publicznego (tzw. konsolidację). Polega ona na obowiązkowym przekazywaniu Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Rozwiązanie to miało spowodować obniżenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi. Także od 1 maja 2011 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych⁹², obniżona została wysokość składki emerytalnej odprowadzanej do OFE, co zmniejszyło rozchody na finansowanie ubytku składki przekazanej do FUS.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań wpłynęło na ograniczenie tempa przyrostu deficytu i długu publicznego. W porównaniu do roku 2010 łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich był niższy o 17.707 mln zł, tj. o 32,2%. Tempo przyrostu długu Skarbu Państwa w 2011 r. wyniosło 9,9% i było w porównaniu do roku 2010 niższe o 1,2 punktu procentowego.

Polska jako członek Unii Europejskiej zobligowana jest do wypełniania nominalnych kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht. Zgodnie z rekomendacją Rady Ecofin z 7 lipca 2009 r., Polska jest zobowiązana do korekty nadmiernego deficytu do 2012 r.

⁹¹ Dz.U. Nr 257, poz. 1726.

⁹² Dz.U. Nr 75, poz. 398.

Deficyt budżetu państwa w 2011 r. wyniósł 25.124,4 mln zł i był niższy od planowanego o 15.075,6 mln zł, tj. o 37,5%. Było to wynikiem ograniczenia wydatków o około 10,7 mld zł przy dochodach budżetowych na poziomie zbliżonym do zaplanowanego (wyższe o około 5 mld zł dochody były głównie efektem nieplanowanej wpłaty z zysku NBP). Ograniczenie wydatków nie spowodowało wzrostu zobowiązań wymagalnych, których poziom w 2011 r. obniżył się o 13,8 mln zł i na koniec roku wyniósł 5,8 mln zł. Zmniejszenie deficytu oznaczało natomiast ograniczenie finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i mniejszy przyrost długu. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12.239 mln zł i był niższy od planowanego o 3.167,7 mln zł, tj. o 20,6%. Niższe deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich ograniczyły potrzeby pożyczkowe budżetu państwa o 18.243,3 mln zł.

Deficyty te stanowiły 47,9% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmniejszenie poziomu deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich było zbieżne z zaleceniami Komisji Europejskiej, która zobowiązała Polskę do podjęcia działań zapewniających wypełnienie kryterium konwergencji, tj. utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB na poziomie nie wyższym niż 3% na koniec 2012 r. W 2011 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 5,1% PKB i był niższy o 2,7% od poziomu w 2010 r.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich, zrealizowana wielkość deficytu budżetu państwa była możliwa do osiągnięcia tylko dlatego, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami znaczna część operacji była ujmowana poza rachunkiem wydatków. Poza rachunkiem deficytu zostały przekazane dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środki w kwocie 9.163,1 mln zł na refundację ubytku składek, wynikającego z odprowadzenia tej kwoty do otwartych funduszy emerytalnych. Środki te zaliczono do rozchodów budżetu państwa na podstawie 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. Przepis ten stanowi, że koszty reformy są finansowane z przychodów z prywatyzacji spółek Skarbu Państwa. Z przekazanych do OFE środków w kwocie 15.430,8 mln zł wpływy z prywatyzacji stanowiły 6.267,6 mln zł, pozostała kwota 9.163,1 mln zł została sfinansowana poprzez emisję SPW.

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2011 r. wyniosły 26.940 mln zł i były niższe od planowanych o 29.392 mln zł. Składały się na nie, poza finansowaniem deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, środki przekazane do FUS oraz na sfinansowanie ujemnego salda pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa w wysokości 4.974 mln zł. Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych o 24.640 mln zł nastąpiło w wyniku pozyskania środków z konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych oraz przekazaniem na przychody budżetu nadwyżki Funduszu Skarbu Państwa, zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁹³.

Plan i wykonanie potrzeb pożyczkowych netto przedstawiono w tabeli 28.

⁹³ Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397.

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 28. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Wyszczególnienie	2010	2011		Różnica 4-3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	
	mln zł			
1	2	3	4	5
Potrzeby pożyczkowe netto	65.512	56.332	26.940	-29.392
deficyt budżetu państwa	44.591	40.200	25.124	-15.076
deficyt budżetu środków europejskich	10.479	15.407	12.239	-3.168
OFE	22.347	23.868	15.431	-8.437
prefinansowanie	658	369	79	-290
pożyczki	5.373	3.107	4.974	1.867
pozostałe	-840	877	-140	-1.017
przychody z prywatyzacji netto	-9.026	-7.695	-6.268	1.427
zarządzanie płynnością sektora publicznego		-19.800	-24.500	-4.700
Wykupy długu	114.383	111.203	109.128	-2.075
na rynku krajowym	105.650	105.334	102.931	-2.403
na rynkach zagranicznych	8.732	5.868	6.197	329
Potrzeby pożyczkowe brutto	179.894	167.534	136.069	-31.465

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wysokość składki emerytalnej odprowadzanej do OFE została od 1 maja 2011 r. obniżona z 7,3% do 2,3% podstawy jej wymiaru⁹⁴. Zmiana ta została dokonana na podstawie przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Pozostałe 5% podstawy wymiaru składki emerytalnej jest ewidencjonowane w ZUS na specjalnych indywidualnych subkontach. W kolejnych latach wpłaty na indywidualne subkonta w ZUS zmniejszają się do 3,8% wymiaru składki w 2017 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów reforma systemu emerytalnego ma umożliwić zmniejszenie przyrostu długu publicznego o około 195 mld zł do 2020 r. W wyniku zmniejszenia wysokości składki przekazywanej do OFE niedobór środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zaplanowany na kwotę 23.867,5 mln zł zmniejszył się do 15.430,8 mln zł.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wynikały również z ujemnego salda udzielonych i spłaconych pożyczek w wysokości 4.974,4 mln zł. W 2011 r. Minister Finansów udzielił pożyczki na kwotę 5.025,1 mln zł oraz otrzymał spłaty 50,7 mln zł z tytułu pożyczek udzielonych w latach poprzednich. Najwyższą pozycję stanowiły pożyczki dla FUS na uzupełnienie środków pozwalających na pełne i terminowe regulowanie świadczeń gwarantowanych przez państwo, w łącznej kwocie 5.000 mln zł. Taki sposób finansowania FUS jest korzystniejszy niż zaciąganie kredytów bankowych, gdyż nie generuje dodatkowych kosztów obsługi kredytów. Jednak w przypadku umorzenia pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, jak miało to już miejsce w latach wcześniejszych, będzie to równoznaczne z do-

⁹⁴ Dz.U. Nr 75, poz. 398.

konaniem wydatków poza rachunkiem deficytu budżetu państwa. Zadłużenie ZUS wykazuje tendencję rosnącą. Przypadający na 2011 r. termin spłaty pożyczki z 2009 r. w wysokości 5,5 mld zł został aneksem przesunięty na 2013 r. Tym samym zadłużenie ZUS wobec Skarbu Państwa z tytułu zaciągniętych pożyczek wzrosło na koniec 2011 r. do 15,9 mld zł. Razem z zadłużeniem wobec banków w kwocie 0,8 mld zł oraz zobowiązaniami wynikającymi z nieprzekazanych składek do OFE (1,4 mld zł), zadłużenie FUS na koniec 2011 r. wyniosło 18,2 mld zł.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wynikały również z finansowania ujemnego salda przychodów i rozchodów związanych z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 79,1 mln zł. W części 97 prowadzona była obsługa pożyczek udzielonych na wyprzedzające finansowanie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i projektów z Funduszu Spójności. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej planowane były pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej⁹⁵. W ramach Funduszu Spójności jako przychody zostały zaplanowane kwoty z tytułu nierozliczonych w tej części zadań z lat ubiegłych.

Limity kwot przychodów i rozchodów z powyższych tytułów zostały określone w załączniku nr 19 do ustawy budżetowej na 2011 r. „Prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków Unii Europejskiej”.

Kwoty planowanych i zrealizowanych przychodów i rozchodów przedstawiono w tabeli 29.

Tabela 29. Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej

Treść	Plan			Wykonanie		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł					
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	-368,7	922,5	1.291,2	-79,1	743,0	822,2
Fundusz Spójności	42,0	92,0	50,0	38,5	38,5	-
Wspólna Polityka Rolna	-410,7	830,5	1.241,0	-117,6	704,5	822,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przychody w części 97 wyniosły 743,0 mln zł (80,5% planu) i powstały w wyniku spłat pożyczek dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego i lokalne grupy działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, w łącznej kwocie 704,5 mln zł oraz – w ramach Funduszu Spójności – spłaty pożyczki zaciągniętej przez gminę Tychy na realizację projektu *Gospodarka ściekowa w Tychach*, w kwocie 38,5 mln zł.

⁹⁵ Dz.U. Nr 187, poz. 1381 ze zm.

Zrealizowane rozchody wyniosły ogółem 822,2 mln zł, tj. 63,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i dotyczyły jedynie zadań realizowanych w ramach WPR. Wielkość rozchodów uzależniona była od tempa realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. Środki na prefinansowanie zadań realizowanych ze środków Funduszu Spójności nie zostały uruchomione z powodu wycofania się beneficjenta z realizacji projektu *Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty*.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała prawidłowość przekazywania przez Ministra Finansów do Banku Gospodarstwa Krajowego środków na wyprzedzające finansowanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich o wartości 212,6 mln zł, stanowiących 25,8% środków przekazanych. Badanie wykazało, że środki te zostały przekazane terminowo i w wysokościach zgodnych z zapotrzebowaniami złożonymi przez Bank.

Potrzeby pożyczkowe stanowiło również ujemne saldo przychodów z prywatyzacji 9.163,1 mln zł. W ustawie budżetowej ustalono przychody z prywatyzacji w wysokości 15.000 mln zł. Zostały one wykonane w wysokości 13.058,8 mln zł, tj. w 87,1%. Przychody z prywatyzacji pośredniej wynoszące 12.996,8 mln zł pochodziły ze sprzedaży akcji/udziałów 152 spółek. Zdaniem NIK, planowanie przychodów z prywatyzacji pośredniej pod względem rzeczowym było, podobnie jak w latach ubiegłych, niezrealistyczne. NIK zauważa bowiem, że w grupie 152 sprzedanych spółek znajdowało się zaledwie 18 spółek przewidzianych do prywatyzacji w 2011 r. (spośród 114 wymienionych w planie).

Przychody z prywatyzacji zostały rozdysponowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności na Fundusz Rezerwy Demograficznej (5.057,6 mln zł) i państwowe fundusze celowe (1.328,8 mln zł). Pozostała kwota przychodów z prywatyzacji, wynosząca 6.267,6 mln zł została przekazana do FUS na częściowe sfinansowanie niedoboru powstałego w wyniku odprowadzania składek do otwartych funduszy emerytalnych. Niesfinansowanymi wpływami z prywatyzacji kwotę niedoboru Minister Finansów pokrył środkami uzyskanymi z emisji spw w wysokości 9.163,2 mln zł.

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych oddziaływała konsolidacja. Saldo środków pozyskanych w ramach zarządzania płynnością sektora publicznego było wyższe o 4.700,1 mln zł od planu i wyniosło na koniec roku 24.500,1 mln zł. Obowiązkiem składania depozytów u Ministra Finansów zostały objęte 22 jednostki (agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz państwowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych na podstawie art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych), a obowiązkiem przekazywania środków w zarządzanie 21 funduszy Skarbu Państwa bez osobowości prawnej. Średni stan środków, którymi dysponował Minister Finansów w ramach zarządzania płynnością sektora publicznego wyniósł 18,4 mld zł, a średni okres utrzymania lokat 57 dni. Konsolidacja zarządzania płynnością zapewniła finansowanie w kwocie 24.500 mln zł na koniec roku. Wprowadzenie tego mechanizmu pozwoliło zmniejszyć koszty obsługi długu o około 43 mln zł, a wielkość długu Skarbu Państwa o około 23,1 mld zł.

6.1. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Jedną z podstawowych zasad polityki emisyjnej Ministra Finansów jest elastyczne kształtowanie struktury finansowania potrzeb pożyczkowych pod względem wyboru rynku, waluty oraz typu instrumentów. Wybór struktury finansowania wynika z oceny sytuacji na poszczególnych rynkach finansowych, oczekiwanych poziomów kursów walutowych i stóp procentowych. W sytuacjach zaburzeń na rynkach finansowych, jakie miały miejsce w 2011 r. Minister Finansów wykorzystywał zróżnicowane instrumenty, adekwatne do sytuacji rynkowej, takie jak emisje bonów krótkich, przedterminowe odkupy SPW, transakcje na instrumentach pochodnych, a także zwiększenie limitu przyznanej Polsce przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy Elastycznej Linii Kredytowej. Pozwalało to efektywnie gromadzić i wykorzystywać pozyskiwane środki.

Przychody ogółem wyniosły 812.250,5 mln zł i były wyższe od planowanych o 409.998,9 mln zł. Rozchody ogółem wyniosły 774.887,1 mln zł, wobec planowanych 346.644,8 mln zł. Limit łącznych rozchodów, określony w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu przepisu art. 52 ust. 1a dopuszczającego przekroczenie limitu z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym⁹⁶, nie został w 2011 r. przekroczony. Rozchody wynikające z potrzeb zarządzania płynnością sektora finansów publicznych wyniosły 193.372,6 mln zł, tj. mniej niż limit określony w ustawie budżetowej.

Przychody i rozchody krajowe

W 2011 r. zrealizowane przychody ze sprzedaży SPW były mniejsze niż planowane, głównie w wyniku niższych potrzeb pożyczkowych oraz pozyskania większych niż zaplanowano środków z konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. W rezultacie w 2011 r. zmniejszyło się zadłużenie w niektórych SPW. Zrealizowane przychody krajowe wyniosły 736.805,9 mln zł, z czego przychody w kwocie 604.057 mln zł stanowiły operacje na środkach przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie w ramach konsolidacji. Po wyłączeniu środków z konsolidacji i tzw. pozostałych przychodów i rozchodów, przychody budżetu państwa były niższe od planowanych o 11.212 mln zł i wyniosły 132.148,8 mln zł. Pochodziły one przede wszystkim z emisji skarbowych papierów wartościowych na rynek krajowy w kwocie 122.718,9 mln zł, w tym obligacji w wysokości 102.783,1 mln zł i bonów skarbowych na kwotę 18.011,1 mln zł. Sprzedaż obligacji była zbliżona do planu, natomiast sprzedaż bonów była niższa od założonej o 14.007,3 mln zł, co spowodowało zmniejszenie zadłużenia z tego tytułu o 15.952,3 mln zł. Znaczący udział w przychodach stanowiły również środki przechodzące z roku poprzedniego w wysokości 9.830,4 mln zł. Pochodziły one ze sprzedaży SPW dokonanej w 2010 r. i nie powodowały przyrostu długu w 2011 r.

⁹⁶ W 2011 r. do limitu nie były zaliczone środki z konsolidacji oraz bony krótkie sprzedane i wykupione w ciągu roku.

Na rozchody krajowe wynoszące 125.978,2 mln zł po dokonaniu zmniejszenia z tytułu wpływów z konsolidacji, złożyły się wykupy papierów skarbowych na kwotę 115.634,2 mln zł oraz udzielone ze środków budżetu państwa pożyczki, a także środki zgromadzone na rachunku budżetu państwa na finansowanie potrzeb roku 2012, razem w wysokości 10.344 mln zł.

Wyższe o 10.299,9 mln zł rozchody z tytułu wykupu SPW powstały głównie w wyniku nieplanowanych wykupów na przetargach zamiany obligacji zapadających w 2012 r.

Przychody i rozchody zagraniczne

Przychody zagraniczne stanowiły równowartość 61.642,8 mln zł i były niższe od planowanych o 21.325,4 mln zł. Złożyły się na nie wpływy z emisji obligacji w wysokości 19.966,7 mln zł (planowane 23.051,7 mln zł), kredyty i pożyczki zagraniczne w kwocie 8.960,0 mln zł (plan 8.152,5 mln zł), spłata kredytów udzielonych rządowi innych państw w kwocie 166,8 mln zł (plan 201 mln zł) oraz pozostałe przychody stanowiące równowartość 32.549,3 mln zł (planowane 51.563 mln zł).

Mniejsze przychody zagraniczne z tytułu emisji długu wynikały z niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ograniczenia skali emisji obligacji zagranicznych. W planie emisji na rok 2011 r. zakładano pozyskanie środków o wartości od 4,0 do 7,8 mld EUR, a zrealizowane przychody wyniosły 4,9 mld EUR.

W pozostałych przychodach ujęte zostały przepływy związane z rachunkiem walutowym, które w 2011 r. stanowiły 32.549,3 mln zł, środki przeznaczone na przedterminową spłatę zobowiązań i wpływy od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych.

Rozchody budżetu państwa w 2011 r. wyniosły 46.408 mln zł, tj. były niższe od planowanych o 12.110,8 mln zł. Zostały one poniesione na wykup dziesięcioletnich obligacji nominowanych w euro zapadających w 2011 r. o wartości 1.000 mln EUR oraz spłatę zobowiązań wobec Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Rozwoju Rady Europy, Klubu Paryskiego oraz pozostałych wierzycieli z tytułu pożyczek i kredytów w łącznej kwocie 572,4 mln EUR. Ponadto, rozchody zagraniczne zostały poniesione na wypłaty kredytów na podstawie umów zawartych przez Rząd RP z rządami innych państw w kwocie 33,1 mln EUR oraz na płatności związane z udziałem Polski w Banku Światowym i Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju w wysokości 29,9 mln EUR. Niższe wykonanie rozchodów zagranicznych wynikało z niedokonania wypłat kredytów udzielonych rządowi Angoli, Uzbekistanu i Islandii oraz niezawarcia umowy pożyczki z rządem Łotwy, a także z mniejszych przepływów na rachunku walutowym.

W 2011 r. nie wystąpiły nieplanowane rozchody budżetu państwa.

Badanie przepływów walutowych z tytułu zaciągnięcia oraz spłaty zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa wskazało, że kwoty zaewidencjonowane na rachunku pomocniczym Ministra Finansów w walutach obcych odpowiadały kwotom zobowiązań oraz należności zagranicznych Skarbu Państwa z tytułu emisji długu. Płatnościom walutowym odpowiadały kwoty równowartości w złotych, zaewidencjono-

wane w poszczególnych paragrafach na rachunku przychodów i rozchodów i wykazane w rozliczeniu załącznika nr 5 do ustawy budżetowej na 2011 r. Zaewidencjonowane kwoty wpływów i wypływów w walutach były zgodne z warunkami emisji obligacji, z umowami kredytowymi i umowami z agentami fiskalnymi. Przeliczenia tych kwot na złote dokonano zgodnie z zasadami określonymi w umowie z Narodowym Bankiem Polskim w sprawie sprzedaży walut obcych na obsługę zobowiązań i należności zagranicznych Skarbu Państwa oraz zasad realizacji tej obsługi. Płatności z rachunku walutowego, związane z wykupem i obsługą obligacji zagranicznych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych zostały ujęte w harmonogramach płatności, dyspozycje płatności wystawiono na podstawie wezwań płatniczych banków agentów fiskalnych i banków kredytobiorców, a środki walutowe na wymienione płatności zostały terminowo przekazane na właściwe rachunki bankowe.

6.2. Struktura źródeł finansowania deficytu budżetu państwa i innych potrzeb pożyczkowych

W 2011 r. Minister Finansów zapewnił finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Podstawowym źródłem finansowania był rynek krajowy. Struktura finansowania różniła się od przyjętej w ustawie budżetowej, głównie w wyniku mniejszych potrzeb pożyczkowych i pozyskania wyższych niż planowane środków z konsolidacji zarządzania płynnością. Środki pozyskane na finansowanie potrzeb pożyczkowych stanowią saldo zrealizowanych przychodów i rozchodów.

Finansowanie krajowe

Minister Finansów planował saldo na finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynku krajowym w wysokości 50.795,6 mln zł, w tym z emisji SPW w wysokości 30.995,6 mln zł oraz z zarządzania płynnością sektora publicznego 19.800 mln zł. Rzeczywiste finansowanie krajowe wyniosło 31.584,8 mln zł. Emisja SPW (saldo sprzedaży i wykupów) zapewniła finansowanie w kwocie 7.017,4 mln zł, co oznacza, że było ono niższe od planu o 23.910,9 mln zł. Struktura finansowania skarbowymi papierami wartościowymi na rynku krajowym także była odmienna od planowanej. Niższy o 16.188,9 mln zł był udział finansowania instrumentami o stałym oprocentowaniu, większy natomiast instrumentów zmiennoprocentowych i indeksowanych. Zwiększony popyt na te instrumenty związany był z utrzymującą się na podwyższonym poziomie inflacją i dokonanymi oraz oczekiwanymi podwyżkami stóp banku centralnego. Szczególnie duże różnice powstały w finansowaniu papierami najkrótszymi, tj. bonami skarbowymi. W ustawie budżetowej założono zmniejszenie zadłużenia w bonach skarbowych na kwotę 2.887,8 mln zł, podczas gdy faktycznie wyniosło ono 15.383,9 mln zł. Wynikało to z zaprzestania emisji bonów skarbowych od czerwca 2011 r. oraz przeprowadzenia nieplanowanych odkupów. Spowodowało to zmniejszenie udziału bonów skarbowych w długu Skarbu Państwa z 4% do 1,6% (w długu krajowym z 5,5% do 2,3%).

Istotnym źródłem finansowania krajowego w 2011 r. była wymiana walut pochodzących z emisji długu zagranicznego. Równowartość w złotych dokonanej sprzedaży

zapewniła finansowanie krajowych potrzeb w wysokości 17.192,1 mln zł. Było to działanie zasadne, gdyż koszt pozyskania środków na rynku krajowym był w 2011 r. wyższy niż na rynkach zagranicznych.

Finansowanie zagraniczne

Saldo finansowania zagranicznego wyniosło 15.235,1 mln zł wobec planowanych 24.459,4 mln zł. Wynikało to głównie z niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa brutto o 31,4 mld zł i stosunkowo dobrej sytuacji w zakresie finansowania na rynku krajowym. Emisja długu zagranicznego, a zwłaszcza jego struktura, zderzona była warunkami panującymi na zagranicznych rynkach finansowych. Najważniejszym czynnikiem był kryzys zadłużeniowy w strefie euro w związku z ryzykiem niewypłacalności niektórych krajów tej strefy i zwiększone obawy inwestorów o kondycję fiskalną pozostałych jej członków. Spowodowało to niemożność uplasowania przez Ministra Finansów benchmarkowej emisji w euro o planowanej wartości 1–2 mld EUR. Nie doszła także do skutku emisja długoterminowych obligacji w jenach japońskich o wartości 25–50 mld JPY.

Saldo sprzedaży i wykupu obligacji zagranicznych było wypadkową zmian w strukturze emisji obligacji zagranicznych, przede wszystkim niższej o 2.940 mln EUR od zakładanej wartości obligacji nominowanych w euro, zwiększonej o 2.000 mln USD emisji obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich oraz zmian kursu złotego wobec walut, w których nominowany jest dług zagraniczny.

Emisja długu zagranicznego, mimo iż była źródłem mniejszych od planowanych przychodów o 2.277,5 mln zł, zapewniła środki walutowe w wysokości ponad czterokrotnie przewyższającej potrzeby pożyczkowe wynikające z obsługi długu zagranicznego. Nadwyżka została wykorzystana przede wszystkim na pokrycie potrzeb krajowych, poprzez wymianę walut na złote w kwocie 17.192,1 mln zł, a także na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych roku przyszłego, w formie przechodzących na 2012 r. lokat walutowych o równowartości 11.736,4 mln zł. Wykorzystanie środków walutowych pochodzących z emisji długu zagranicznego było uzasadnione niższym kosztem, w porównaniu z emisją długu na rynku krajowym. Rentowności zaciągniętych w 2011 r. zobowiązań zagranicznych, z uwzględnieniem prowizji pobranych przez agentów, były niższe od rentowności krajowych skarbowych papierów wartościowych o zbliżonych terminach zapadalności. Niższa rentowność powodowała zmniejszenie kosztów obsługi wyemitowanego długu.

W strukturze przychodów zagranicznych (z wyłączeniem pozostałych przychodów i rozchodów) środki pozyskane z emisji obligacji stanowiły 68,6%. Minister Finansów wyemitował na rynkach zagranicznych obligacje o łącznej wartości nominalnej stanowiącej równowartość 20,3 mld zł, uzyskując z tego tytułu przychody w wysokości 20,0 mld zł. Kredyty zaciągnięte w międzynarodowych instytucjach finansowych były źródłem pozyskania finansowania w wysokości 8,9 mld zł (30,8%).

Porównanie rentowności długu zagranicznego i krajowego prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela 30. Wskaźniki rentowności emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach krajowych i zagranicznych

Data emisji	Termin zapadalności	Waluta	Średnia zapadalność w latach	Rentowność po uwzględnieniu prowizji	Rentowność krajowych SPW o zbliżonym terminie zapadalności
				%	
2011-01-20	2021-03-23	EUR	10,2	4,87	6,35
2011-01-26	2026-01-26	JPY	15,0	3,03	6,36
2011-02-25	2016-02-25	CHF	5,0	2,88	5,89
2011-04-21	2021-04-21	USD	10,0	5,30	6,10
2011-06-08	2026-06-08	EUR	15,0	5,38	6,19
2011-06-14	2021-04-21	USD	9,9	4,73	5,89
2011-07-26	2026-01-26	JPY	14,5	3,03	6,10
2011-07-29	2015-07-29	JPY	4,0	1,40	5,07
2011-11-03	2022-03-23	USD	10,4	5,19	5,72

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W strukturze walutowej zaciągniętego w 2011 r. długu zagranicznego największy udział 49,7%, miały zobowiązania nominowane w euro. Zobowiązania w dolarach amerykańskich stanowiły 40,1%, w jenach japońskich 6,4%, a we frankach szwajcarskich 3,7%.

W wyemitowanym w 2011 r. długu zdecydowanie przeważały zobowiązania długoterminowe (10–20 lat) stanowiące 93,2%. Pozostałe 6,8% stanowiły zobowiązania pięcioletnie.

7. Wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym

7.1. Budżet zadaniowy za rok 2011

Podstawowym założeniem metodycznym przy wdrażaniu koncepcji budżetu zadaniowego służącego do racjonalnego zarządzania zarówno finansami jak i zadaniami państwa, jest pełne ustalenie i jednoznaczne powiązanie ze sobą – w ramach całego sektora finansów publicznych – dwóch obszarów aktywności administracji państwowej. Pierwszy z nich to obszar planowania i realizacji zadań publicznych wynikających zarówno z prawa powszechnie obowiązującego jak i z konieczności rozwiązywania (w granicach obowiązującego prawa) zarówno bieżących jak i strategicznych wyzwań i problemów społeczeństwa. Drugi to obszar planowania i realizacji wydatków i rozchodów znajdujących pokrycie w dostępnych środkach publicznych. Dopiero pełne połączenie i jednoznaczne przyporządkowanie tych dwóch obszarów, połączone z systemem monitorowania dokonań pozwalającym na wiarygodną sprawozdawczość zarówno osiągniętych rezultatów jak i związanych z nimi wydatków i rozchodów, pozwoli racjonalnie zarządzać sprawami państwa.

Badanie stopnia wdrożenia koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa⁹⁷ w 48 państwowych jednostkach budżetowych, wykazało szereg słabości i niedoskonałości, także systemowych, które stanowią istotną przeszkodę w sprawnym i skutecznym wdrożeniu tej koncepcji.

Zaledwie w co trzeciej jednostce, spośród objętych kontrolą⁹⁸, wskazywano komórkom organizacyjnym w uregulowaniach wewnętrznych, zadania w zakresie planowania działań wchodzących w skład podzadań, monitorowania ich realizacji oraz sprawozdawczości w zakresie wydatków w układzie zadaniowym na dany rok. W pozostałych kontrolowanych jednostkach, kwestie te uregulowane zostały w ograniczonym zakresie bądź w ogóle nie zostały ujęte w regulaminach organizacyjnych. Na przykład w Ministerstwie Środowiska tylko jeden departament merytoryczny (Departament Ekonomiczny) został włączony postanowieniami regulaminu organizacyjnego w proces planowania zadań, podzadań i działań, a w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska wyznaczono osoby odpowiedzialne za planowanie i realizację budżetu zadaniowego poszczególnych komórek, nie określając jednak żadnych zasad i procedur, które wskazywałyby, jak praktycznie realizować procesy planowania, monitorowania i sprawozdawczości.

Zdaniem NIK, brak bezpośredniego powiązania procesu planowania i monitorowania zadań z odpowiedzialnością za ich realizację, ogranicza możliwość osiągnięcia celów wdrożenia budżetu zadaniowego, w tym przede wszystkim zwiększenia efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych.

W ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. w większości przypadków sporządzone formularze planistyczne BZ były kompletne, terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów. W odniesieniu do 23 kontrolowanych jednostek (47%), negatywny wpływ na rzetelność i kompletność ujmowanych w tych formularzach danych miała niejednolita interpretacja, przez dysponentów środków budżetowych, przepisów dotyczących ich sporządzania⁹⁹.

W dokumentach planistycznych ujmowano bowiem:

- mierniki wyliczone z uwzględnieniem kwot z rezerw celowych, podczas gdy w zestawieniu zbiorczym prezentowanym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r., kwoty rezerw celowych zostały wykazane w funkcji *4 Zarządzanie finansami państwa*, niezwiązanej z realizacją zadań wskazanych przez dysponentów;
- dane dotyczące innych jednostek poza nadzorowanymi przez dysponentów części budżetowych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, np. instytucje kultury i Fundację Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu, nie objęte wymogami noty budżetowej;

⁹⁷ Kontrola Nr P/11/001 „Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości”.

⁹⁸ W tym w 17 ministerstwach, 16 urzędach wojewódzkich i 15 innych jednostkach sektora finansów publicznych.

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu na 2011 r. (Dz. U. Nr 42, poz. 245), tzw. nota budżetowa.

- niepełne kwoty planowane na realizację zadań Agencji Rezerw Materiałowych, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Funduszu Kredytu Technologicznego, które poza źródłami finansowania z części 20 – Gospodarka, otrzymują środki również od innych dysponentów części budżetowych, tj. Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- tylko część realizowanych zadań, podzadań czy działań; na przykład Minister Pracy i Polityki Społecznej wyszczególnił tylko podzadanie odnoszące się do nadzoru nad Zakładem Ubezpieczeń Społecznym, pomimo sprawowania nadzoru także nad Urzędem ds. Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych; Minister Skarbu nie wykazał działań dla dwóch podzadań, tj. 5.1.3. *Zarządzanie mieniem Skarbu Państwa* i 5.1.4. *Regulacja stanu prawnego nieruchomości*; Minister Sprawiedliwości podzadanie 18.5.2. *Nadzór nad procesem resocjalizacji nieletnich* podał bez wskazania miernika i planowanej kwoty wydatków;
- zadania i podzadania bez określenia celów ich realizacji, na przykład Minister Pracy i Polityki Społecznej w zakresie zadania 3.1. *Edukacja i wychowanie* (część 31), w tym podzadania 3.1.2. *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne*, 3.1.8. *Wsparcie działalności edukacyjno-wychowawczej*; Minister Sprawiedliwości w zakresie zadania 11.5. *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* (cz. 37), w tym podzadania 11.5.2. *Pozamilitarne przygotowania obronne*.

W procesie opracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. większość ministrów (72,7% badanych) współpracowała z kierownikami podległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych. Zakres współpracy był zróżnicowany, od wspólnego uzgadniania wszystkich kwestii wskazanych w formularzach do występowania tylko o szczegółowe dane, jak np. wartość pojedynczego miernika. Przykładowo w Ministerstwie Spraw Zagranicznych mierniki realizacji celów podzadań określano centralnie, nie informując placówek, jakie efekty rzeczowe powinny osiągnąć w wyniku realizacji wydatków. Pozbawiło to placówki możliwości wykorzystania układu zadaniowego do bieżącego zarządzania wydatkowaniem środków. Współpraca międzyresortowa nie była wystarczająco skuteczna w przypadku Ministerstwa Zdrowia, w którym planując realizację podzadania 20.1.5. *Zapewnienie funkcjonowania publicznej służby krwi* nie podjęto bieżącej współpracy z Ministrem Obrony Narodowej i z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu określenia jednolitych mierników. W efekcie każdy z tych ministrów określił różne mierniki dla oceny realizacji tego podzadania.

Prawidłowo zostały określone cele zadań oraz mierniki stopnia ich realizacji w odniesieniu do 19 działów administracji rządowej¹⁰⁰ (57,6% badanych) objętych wła-

¹⁰⁰ Minister Sprawiedliwości (dział sprawiedliwość i część 15 budżetu państwa), Minister Gospodarki (dział gospodarka), Minister Skarbu Państwa (dział skarb państwa), Minister Pracy i Polityki Społecznej (działy praca, rodzina), Minister Sportu i Turystyki (działy kultura fizyczna i sport, turystyka), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (działy administracja publiczna, informatyzacja, sprawy wewnętrzne, część Regionalne Izby Obrachunkowe), Minister Zdrowia (dział zdrowie), Minister Rozwoju Regionalnego (dział rozwój regionalny), Minister Infrastruktury (działy budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, gospodarka morska, łączność, transport), Minister Obrony Narodowej (dział obrona narodowa).

ściwością dziesięciu kontrolowanych ministrów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przyjęcia celów niemożliwych do zmierzenia i określenia nieadekwatnych do pomiaru celów mierników. Na przykład przyjęcie miernika logicznego „tak/nie” dla zadania realizowanego przez Ministra Finansów 4.1. *Opracowanie i wykonanie budżetu państwa* utrudnia właściwy pomiar stopnia realizacji celu zapewnienia prawidłowej realizacji opracowania i wykonania budżetu państwa, który składa się z wielu etapów określonych w ustawie o finansach publicznych. Także przyjęty przez Ministra Spraw Zagranicznych miernik liczby użytkowników systemów informatycznych dla zadania 15.6. *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informatycznego*, nie był odpowiedni do pomiaru stopnia realizacji celu sprawnego działania urzędu i placówek zagranicznych. Dla zadania realizowanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej 13.4. *Sprawy kombatanów i osób represjonowanych*, miernikiem stopnia realizacji celu zapewnienia kombatanom i osobom represjonowanym należytej pomocy i opieki, była liczba osób korzystających z dodatku kombatanckiego, która nie świadczy o wielkości udzielonej pomocy tym osobom. Podobnie ustalony miernik liczby spraw załatwionych przez pracownika w przeliczeniu na pełny etat, nie jest adekwatny do pomiaru celu poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego w odniesieniu do podzadania 2.1.1. *Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego* w budżecie zadaniowym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Określenie dla zadań i podzadań mierników niespełniających standardów ustalonych przez Ministra Finansów oraz wymogów noty budżetowej wpływało niekorzystnie na prowadzenie monitoringu i oceny stopnia realizacji celów zadań i podzadań. Istotne słabości tego procesu wynikały z braku podejmowania odpowiednich działań przez dysponentów. Na przykład prowadzony w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi monitoring obejmował tylko podzadania realizowane w ministerstwie, natomiast w odniesieniu do podzadań jednostek podległych i nadzorowanych przyjęto praktykę zbierania danych na koniec roku, co pozwoliło jedynie na wypełnienie obowiązków sprawozdawczych. W rezultacie ograniczony został wpływ ministra na osiągnięcie zamierzonych celów części zadań i racjonalizację ponoszonych kosztów; Minister Zdrowia dla podzadania 3.2.4. *Wsparcie procesu studiowania* przyjął metodę monitorowania na podstawie corocznego sprawozdania z udzielonej pomocy socjalnej po zakończeniu roku budżetowego. Podobną metodę monitorowania przyjęto dla podzadania 20.5.1. *Profilaktyka zdrowotna*. W Ministerstwie Obrony Narodowej nie ustalono zasad monitorowania aktualnej wartości mierników, celów zadań i podzadań i w konsekwencji nie prowadzono bieżącego monitoringu celów zadań i podzadań;

Zdaniem NIK ograniczenie procesu monitorowania układu zadaniowego, do wybranych obszarów działalności, może mieć wpływ na rzetelność sporządzanej przez Radę Ministrów rocznej informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Pomimo braku prawnego obowiązku monitorowania realizacji zadań i podzadań budżetowych, prowadzenie takich analiz wpłynęłoby na poprawność sporządzanej przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Wobec nieokreślenia szczegółowych i jednolitych rozwiązań w zakresie prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym dysponenti dowolnie określali strukturę kont i sposób ewidencjonowania na nich operacji gospodarczych. Odnotowano również przypadki nie ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym z powodu wprowadzenia obowiązku prawnego w tym zakresie dopiero od 1 stycznia 2012 r. Na przykład w Urzędzie Transportu Kolejowego i w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej zasady rachunkowości (w tym zakładowy plan kont) oraz system finansowo-księgowy nie zostały dostosowane do układu zadaniowego. Ewidencja wydatków w 2011 r. odbywała się w układzie tradycyjnym (paragrafowym), a przyporządkowanie wydatków do poszczególnych zadań, podzadań oraz działań nastąpiło na koniec roku, wyłącznie na potrzeby sprawozdawcze.

Zdaniem NIK nieokreślenie, przed powstaniem obowiązku jednolitych zasad ewidencjonowania w układzie zadaniowym, zwiększa ryzyko, że funkcjonujące od 2012 r. systemy ewidencyjno-księgowe poszczególnych dysponentów nie będą spełniać wymagań informacyjnych, a ich dostosowanie do potrzeb sprawozdawczych spowoduje konieczność poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.

W wyniku zmian w układzie zadaniowym części 19 budżetu państwa, ograniczono nadmiernie rozbudowaną liczbę zadań i podzadań zaplanowanych do realizacji w 2011 r, co wpłynęło niekorzystnie na przejrzystość tego układu. W Ministerstwie Zdrowia w trakcie roku budżetowego 2011 wprowadzono 16 dodatkowych działań, które nie były ujęte w formularzach planistycznych. Przyczyną była konieczność doprecyzowania treści podzadań poprzez określenie konkretnych realizowanych działań, w sytuacji gdy stan prawny nie przewidywał możliwości wprowadzania zmian w trakcie roku.

7.2. Funkcjonowanie systemu budżetowania zadaniowego

Zarówno przebieg, jak i uzyskane efekty wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa w obecnym kształcie nie gwarantują, że będzie on skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zwiększającymi skuteczność osiągania ustalonych celów oraz efektywność alokacji środków publicznych. Biorąc pod uwagę termin 31 grudnia 2012 r. określony w art. 95 ust.1 przepisów wprowadzających ustawy o finansach publicznych, w opinii NIK, istnieje wysokie ryzyko, iż proces wdrażania układu zadaniowego nie zakończy się we wskazanym terminie utworzeniem spójnej struktury zadań publicznych, opisywanych jednoznacznie zdefiniowanymi miernikami dokonań. Realizowany proces wdrażania nie gwarantuje również stworzenia spójnego systemu informacyjnego umożliwiającego zgromadzenie, weryfikację i przetwarzanie danych opisujących stopień osiągania zaplanowanych celów zadań publicznych w ramach planowanych kwot wydatków zarówno na poziomie strategicznym (osiąganie celów funkcji państwa oraz celów zadań budżetowych), jak i poziomie operacyjnym (osiąganie celów zadań i podzadań). Istotnymi przeszkodami w sprawnym i skutecznym wdrożeniu koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa są:

- Rozwiązania prawne odnoszące się do procesów planowania, realizacji i sprawozdawczości w ramach budżetu zadaniowego, które nie uwzględniają odmien-

ności struktury układu zadaniowego w stosunku do struktury układu tradycyjnego budżetu, co ogranicza możliwość ich zastosowania do osiągnięcia celów wdrożenia budżetu zadaniowego; ograniczenia takie wynikają m.in. z tego, że struktura zadań budżetowych ministrów została ustalona w ramach 22 funkcji państwa według kryterium dysponowania środkami części budżetowych, a odpowiedzialność ministrów za realizację zadań została im powierzona w ramach obowiązku kierowania 34 działami administracji rządowej.

- Zróżnicowanie źródeł finansowania w planowaniu budżetowym, co powoduje niespójną prezentację wartości mierników osiągnięcia celów zadań ujętych w skonsolidowanym planie wydatków (finansowanych z budżetu państwa oraz z innych źródeł, m.in. funduszy celowych) oraz mierników osiągnięcia celów funkcji państwa ujętych w WFPF (finansowanych wyłącznie z budżetu państwa).
- Ograniczenie zakresu podmiotowego skonsolidowanego planu wydatków, określonego w art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych, który nie obejmuje części podmiotów sektora finansów publicznych, m.in. Narodowego Funduszu Zdrowia, realizujących ważne dla społeczeństwa zadania dysponując znacznymi środkami publicznymi.
- Brak spójności terminu sporządzania rocznych planów działalności z terminami sporządzania planów wydatków w układzie zadaniowym, co powoduje, że plany działalności tworzone są, gdy nie są jeszcze znane ostateczne kwoty środków na realizację zadań.
- Nieprecyzyjne i niejednoznaczne przepisy dotyczące sporządzania formularzy planistycznych BZ, co wpływa niekorzystnie na rzetelność i kompletność danych ujmowanych w tych formularzach; Koordynator Krajowego Budżetu Zadaniowego w 2011 r. nie korygował na bieżąco nieprawidłowych i niekompletnych danych, przez co błędy zostały powielone w zbiorczym planie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, ujętym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.
- Brak ostatecznej struktury układu zadaniowego dla zadań budżetowych wynikających z ustawy o działach administracji rządowej, wchodzących w zakres właściwości poszczególnych ministrów, co wpływa negatywnie na dokonanie rzetelnej agregacji i zachowanie spójności łącznych danych ujmowanych w zbiorczym planie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym.
- Niedokonanie przeglądu i weryfikacji przydatności mierników stopnia osiągnięcia celów zadań ujętych w centralnej bazie mierników¹⁰¹ przez Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego przed jej udostępnieniem dysponentom środków; weryfikacja danych zgromadzonych w bazie pozwoliłaby na jej pełniejsze wykorzystanie i ograniczenie błędów popełnionych przez dysponentów środków przy ustalaniu mierników;

¹⁰¹ Baza mierników dla poszczególnych dysponentów środków budżetowych opracowana przez Ministerstwo Finansów w ramach realizacji projektu współfinansowanego ze środków budżetu Unii Europejskiej *Wdrażanie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*.

- Uproszczony sposób ustalania kosztów działań składających się na koszty podzadań i zadań, polegający na przyporządkowywaniu do działań (za pomocą różnych metod) kwot wydatków planowanych w układzie tradycyjnym budżetu, co ograniczało możliwość zastosowania układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi;
- Brak przepisów dotyczących sporządzania i uaktualniania planów wydatków w układzie zadaniowym, w wyniku czego część dysponentów nie sporządziła takich planów lub jeżeli je sporządziła, to ich nie uaktualniała i w rezultacie nie mogła ich wykorzystać do skutecznego i efektywnego zarządzania zadaniami publicznymi.
- Niewskazanie przez Ministra Finansów szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, co oznaczało dowolność w ich określaniu przez dysponentów środków i ograniczało możliwość uzyskania i analizy porównywalnych danych o skuteczności i efektywności osiągania celów zadań.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zbudowana struktura układu zadaniowego wymaga zarówno działań zarządczych ministrów (w zakresie planowania, monitorowania oraz sprawozdawczości) w stosunku do jednostek wewnątrz działu którymi kierują, jak i wspólnych działań w ramach współpracy z innymi podmiotami (ministrami właściwymi do spraw innych działów administracji rządowej nadzorującymi jednostki w dziale, które realizują działania/podzadania mające wpływ na osiągnięcie celów zadania, oraz wojewodami realizującymi – w ramach zespolej administracji rządowej – działania/podzadania mające wpływ na osiągnięcie celów zadania i odpowiedzialnymi za właściwą realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych ustawowo do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego). Osiągnięcie zaplanowanych celów tych zadań budżetowych wymaga więc zarówno adekwatnej współpracy „wewnątrzdziałowej” (narzędziem poszczególnych ministrów jest tu system kontroli zarządczej w dziale), jak i współpracy „międzyresortowej” pomiędzy ministrem odpowiedzialnym za osiągnięcie celu określonego zadania budżetowego, a innymi ministrami oraz wojewodami odpowiedzialnymi za realizację działań/podzadań, które mają wpływ na osiąganie celów zadania budżetowego. W obszarze planowania i realizacji zadań publicznych podstawowym wyzwaniem jest opracowanie oraz wdrożenie takiej metodologii, która pozwoli na zdefiniowanie hierarchicznej struktury zadań publicznych (wraz z celami i miernikami dokonań) oraz przyporządkowanie im organów władzy publicznej oraz jednostek organizacyjnych, w taki sposób, aby za planowanie i realizowanie każdego, ustalonego w hierarchii zadań, zadania publicznego odpowiedzialna była konkretna osoba pełniąca funkcję bądź organu władzy publicznej (poziom funkcji i zadań budżetowych) bądź kierownika jednostki organizacyjnej (poziom podzadań budżetowych i działań).

8. Dochody, wydatki i deficyt budżetu środków europejskich

Budżet środków europejskich, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, jest rocznym planem dochodów oraz podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. Deficyt budżetu środków europejskich nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa, natomiast finansowany jest w ramach potrzeb pożyczkowych państwa.

8.1. Wykonanie planu dochodów budżetu środków europejskich

Dochody budżetu środków europejskich (BSE) wyniosły 48.590,6 mln zł, tj. 70,8% planu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2011. W porównaniu do wykonania 2010 r. (37.708,7 mln zł) były wyższe o 28,9%.

Dochody z tytułu refundacji wydatków na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSS), Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO ZRSRiNOR) oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) wyniosły 31.218,1 mln zł i stanowiły 64,2% dochodów BSE ogółem. Dochody BSE były niższe o 16.158,9 mln zł, tj. o 34,1% od kwoty planowanej.

Dochody z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) wyniosły 17.372,5 mln zł i stanowiły 35,8% dochodów BSE ogółem. W porównaniu do planu (21.220,3 mln zł) były niższe o 18,1%.

Ujęty w ustawie budżetowej plan dochodów z tytułu realizacji zadań w ramach NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW uwzględniał prognozowaną kwotę napływu w 2011 r. środków z tytułu refundacji wydatków poniesionych na programy operacyjne oraz środki pozostające na rachunkach programowych z roku 2010. Minister Finansów przy szacowaniu prognozy napływu środków uwzględnił planowaną wielkość wydatków przewidzianych do certyfikacji w „Planie wydatkowania środków w 2011 r. w programach współfinansowanych z funduszy UE w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013” oraz prognozowaną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwotę refundacji wydatków na WPR z tytułu dopłat bezpośrednich, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 i interwencji rynkowych.

Realizacja dochodów z tytułu refundacji wydatków na programy prowadzone w ramach NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW w kwotach niższych niż planowane wynikała przede wszystkim z niewykonania planowanych wydatków podlegających refundacji oraz decyzji Ministra Finansów o pozostawieniu na rachunkach programowych w Narodowym Banku Polskim środków w celu zapewnienia płynności finansowej poszczególnych programów operacyjnych w latach następnych. Niższa realizacja planu dochodów z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej spowodowana była opóźnieniami w realizacji wydatków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

Dane dotyczące wykonania dochodów budżetu środków europejskich według załącznika nr 3 do ustawy budżetowej przedstawiono w tabeli 31.

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 31. Wykonanie dochodów budżetu środków europejskich w latach 2010–2011

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody			5:3	5:4
		2010	2011			
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
		mln zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem dochody BSE	37.708,7	68.597,3	48.590,6	128,9	70,8
1.	Krajowe Programy Operacyjne	16.240,3	33.736,0	20.162,9	124,2	59,8
1.1	PO Infrastruktura i Środowisko	7.325,3	21.993,4	10.301,4	140,6	46,8
1.2	PO Innowacyjna Gospodarka	2.350,4	4.810,0	4.149,6	176,5	86,3
1.3	PO Kapitał Ludzki	5.778,9	5.596,2	4.472,1	77,4	79,9
1.4	PO Rozwój Polski Wschodniej	785,7	1.336,4	1.239,8	157,8	92,8
2.	Regionalne Programy Operacyjne	7.491,5	12.940,9	10.786,6	144,0	83,4
2.1	RPO dla Województwa Dolnośląskiego	391,1	948,3	792,5	202,6	83,6
2.2	RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego	375,7	743,4	539,5	143,6	72,6
2.3	RPO Województwa Lubelskiego	551,1	903,5	772,4	140,2	85,5
2.4	Lubuski RPO	404,0	343,3	249,2	61,7	72,6
2.5	RPO Województwa Łódzkiego	355,5	786,7	731,8	205,8	93,0
2.6	Małopolski RPO	671,6	1.008,6	985,1	146,7	97,7
2.7	RPO Województwa Mazowieckiego	652,0	1.431,6	940,8	144,3	65,7
2.8	RPO Województwa Opolskiego	257,8	333,9	320,4	124,3	96,0
2.9	RPO Województwa Podkarpackiego	551,5	888,2	865,0	156,8	97,4
2.10	RPO Województwa Podlaskiego	393,3	497,3	344,1	87,5	69,2
2.11	RPO Województwa Pomorskiego	535,9	691,8	644,8	120,3	93,2
2.12	RPO Województwa Śląskiego	787,0	1.339,0	1.020,3	129,7	76,2
2.13	RPO Województwa Świętokrzyskiego	300,2	567,3	530,6	176,8	93,5
2.14	RPO Warmia i Mazury	518,8	810,2	617,1	118,9	76,2
2.15	Wielkopolski RPO	495,0	994,9	938,4	189,6	94,3
2.16	RPO Województwa Zachodniopomorskiego	251,1	653,0	494,6	196,9	75,7
3.	Granty Europejskiego Funduszu Społecznego	0,3	1,2	0,7	244,9	56,3
4.	PO ZRSRiNOR	294,3	545,0	251,1	85,3	46,1
5.	SPPW	2,0	153,9	16,9	836,5	11,0
6.	Wspólna Polityka Rolna	13.680,2	21.220,3	17.372,5	127,0	81,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

NIK już wcześniej zwracała uwagę, że ustawa o finansach publicznych oraz przepisy wykonawcze nie określają trybu i terminów przekazywania na dochody BSE środków zgromadzonych na rachunkach programowych w Narodowym Banku Polskim. W 2011 r., podobnie jak w roku ubiegłym, w Ministerstwie Finansów nie było wewnętrznych pisemnych wytycznych określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu UE z rachunków programowych na dochody

BSE. Minister Finansów na bieżąco podejmował decyzję jaka część płatności, wynikająca ze zleceń składanych przez instytucje, zostanie sfinansowana środkami z rachunków programowych NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW po ich przewalutowaniu, a jaka z rachunku rozchodów budżetu państwa. Inna polityka była przyjęta przy przekazywaniu na dochody BSE środków z funduszy rolniczych UE. Środki te w dniu wpływu na rachunek programowy w NBP były przewalutowane i przekazywane na rachunek dochodów części Dochody budżetu środków europejskich. Zdaniem NIK brak uregulowań w zakresie przekazywania środków z rachunków programowych na rachunek dochodów BSE pozostawia Ministrowi Finansów dużą swobodę w kształtowaniu wielkości tych dochodów, a tym samym deficytu BSE. NIK podtrzymuje przedstawiony w roku ubiegłym wniosek o opracowanie procedury zarządzania środkami na rachunkach programowych.

W 2011 r. Komisja Europejska przekazała¹⁰² na rachunki programowe NSS i PO ZRSRiNOR i WPR 13.832,0 mln euro. Po uwzględnieniu środków pozostałych z 2010 r.¹⁰³ w kwocie 1.489,1 mln euro, 15,5 mln euro naliczonych odsetek oraz środków przekazanych w latach 2009–2010 na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kwocie 3.015,0 mln euro, Minister Finansów dysponował łącznie kwotą 18.351,6 mln euro. Z kwoty tej na dochody BSE przekazano 11.820,3 mln euro, tj. 64,4%. Była ona o 2.646,3 mln euro wyższa niż w 2010 r.

8.2. Wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2011 zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 84.004,0 mln zł. Plan wydatków BSE został opracowany na podstawie materiałów przygotowanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z limitem ustalonym w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2010–2013, przyjętym 3 sierpnia 2010 r. przez Radę Ministrów. Wydatki przeznaczone na realizację projektów w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013, z wyłączeniem PO Pomoc Techniczna, WPR, PO ZRSRiNOR oraz SPPW zaplanowano w poszczególnych częściach budżetu państwa na łączną kwotę 47.300,0 mln zł. Pozostała część wydatków w wysokości 36.704,0 mln zł, tj. 43,7% została zaplanowana w rezerwach celowych, z tego na NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW – 33.283,0 mln zł oraz na WPR – 3.421,0 mln zł. Umieszczenie części wydatków w rezerwach celowych miało za zadanie zapewnienie sprawnej realizacji projektów finansowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

Dane dotyczące wykonania wydatków budżetu środków europejskich według załącznika nr 4 do ustawy budżetowej przedstawiono w tabeli 32.

¹⁰² Bez PO Pomoc Techniczna 64,9 mln euro.

¹⁰³ Bez PO PT 20,5 mln euro.

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 32. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w latach 2010–2011

Lp.	Nazwa programów operacyjnych	Wydatki BSE				6:3	6:4	6:5
		2010	2011					
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wydatki BSE	48.124,7	84.004,0	84.004,0	60.829,7	126,4	72,4	72,4
1.	Krajowe Programy Operacyjne	20.185,1	20.536,9	31.525,9	29.888,3	148,1	145,5	94,8
1.1	PO Infrastruktura i Środowisko	8.315,1	12.093,8	17.231,5	16.666,9	200,4	137,8	96,7
1.2	PO Innowacyjna Gospodarka	3.792,1	2.616,6	5.492,8	4.795,7	126,5	183,3	87,3
1.3	PO Kapitał Ludzki	6.939,4	4.601,9	7.263,0	6.889,3	99,3	149,7	94,9
1.4	PO Rozwój Polski Wschodniej	1.138,5	1.224,7	1.538,6	1.536,4	134,9	125,5	99,9
2.	Regionalne Programy Operacyjne	13.254,0	7.722,2	12.356,5	12.166,6	91,8	157,6	98,5
2.1	RPO Woj. Dolnośląskiego	774,9	595,5	835,3	820,7	105,9	137,8	98,2
2.2	RPO Woj. Kujawsko-pomorskiego	745,4	421,5	574,1	568,5	76,3	134,9	99,0
2.3	RPO Woj. Lubelskiego	809,1	474,4	859,0	845,7	104,5	178,3	98,5
2.4	Lubuski RPO	508,2	184,9	287,7	279,9	55,1	151,4	97,3
2.5	RPO Woj. Łódzkiego	806,2	465,7	798,8	785,6	97,4	168,7	98,4
2.6	Małopolski RPO	1.316,9	629,7	1.077,7	1.058,1	80,3	168,0	98,2
2.7	RPO Woj. Mazowieckiego	1.390,8	748,5	1.254,8	1.239,8	89,1	165,6	98,8
2.8	RPO Woj. Opolskiego	451,5	236,7	414,2	413,6	91,6	174,7	99,9
2.9	RPO Woj. Podkarpackiego	962,1	628,5	1.012,2	1.006,9	104,7	160,2	99,5
2.10	RPO Woj. Podlaskiego	509,9	298,6	357,6	351,1	68,8	117,6	98,2
2.11	RPO Woj. Pomorskiego	812,4	410,5	726,9	710,1	87,4	173,0	97,7
2.12	RPO Woj. Śląskiego	1.247,1	822,9	1.221,6	1.217,9	97,7	148,0	99,7
2.13	RPO Woj. Świętokrzyskiego	705,1	351,2	593,0	573,7	81,4	163,4	96,7
2.14	RPO Warmia i Mazury	653,6	513,4	664,0	643,9	98,5	125,4	97,0
2.15	Wielkopolski RPO	1.068,8	619,9	1.134,7	1.120,7	104,9	180,8	98,8
2.16	RPO Woj. Zachodniopomorskiego	491,9	320,1	544,8	530,4	107,8	165,7	97,4
3.	Granty EFS	0,3	0,7	1,1	1,0	312,0	144,2	91,7
4.	PO ZRRSRiNOR (Ryby)	307,9	356,5	603,4	598,2	194,3	167,8	99,1
5.	Szwajcarsko Polski Program Współpracy	72,6	100,7	55,0	28,9	39,7	28,6	52,5
6.	Wspólna Polityka Rolna	14.304,7	18.583,1	18.593,4	18.146,6	126,9	97,7	97,6
7.	Rezerwy celowe		36.704,0	20.868,8				

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

W ustawie budżetowej przyjęto zwiększenie tempa realizacji wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich z planowanych na 2010 r. 56.270,1 mln zł do 84.004,0 mln zł, tj. o 49,3%.

Wydatki BSE wyniosły 60.829,7 mln zł, były niższe o 23.174,3 mln zł od limitu określonego w ustawie budżetowej.

W porównaniu do wykonania 2010 r. wydatki BSE wzrosły o 12.705,0 mln zł, tj. o 26,4%.

Na koniec 2011 r. pozostały nierozdysponowane środki ujęte w rezerwach celowych w wysokości 20.868,8 mln zł, tj. 56,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Na przykład niewykorzystanie 12.560,8 mln zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wynikało głównie z powodu redukcji rzeczowego zakresu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 (w porównaniu z Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012) oraz opóźnień w realizacji projektów zarówno drogowych, jak i kolejowych. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej niewykorzystanie 3.410,7 mln zł dotyczyło głównie płatności bezpośrednich.

Od 2010 r. wprowadzony został nowy system przepływu środków na finansowanie programów z udziałem środków europejskich. Zmiana miała na celu zwiększenie przejrzystości systemu finansowania zadań współfinansowanych środkami z UE, a także uproszczenie rozliczania środków, pozwalających na płynne finansowanie programów, zwłaszcza na przełomie roku budżetowego. Organem odpowiedzialnym za obsługę płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich został Minister Finansów. Wyznaczony został centralny podmiot płatniczy – Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) – do realizacji płatności dla beneficjentów programów. Zaletą systemu jest skrócenie czasu pomiędzy dokonaniem wydatku a przekazaniem beneficjentowi środków finansowych. Mankamentem, obniżającym skuteczność tego systemu są trudności związane z identyfikacją zwrotów dokonanych przez beneficjentów płatności, na co NIK zwracała uwagę w roku ubiegłym. Mimo podejmowanych przez Ministerstwo Finansów w porozumieniu z Ministrem Rozwoju Regionalnego i Bankiem Gospodarstwa Krajowego działań, w 2011 r. nie zostały wyeliminowane opóźnienia w ich identyfikacji. Nowe rozwiązania wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰⁴ obowiązują od stycznia 2012 r. Pomimo wystąpienia w 2011 r. ponad dwukrotnej, w stosunku do 2010 r., liczby zwrotów (odpowiednio 29 tys. i 13 tys.), ich rozliczenie nastąpiło do 23 lutego 2012 r., podczas gdy za 2010 r. dopiero w połowie marca 2011 r. Nadal część zwrotów – 505,9 mln zł (w tym 494,3 mln zł należność główna), stanowiąca 39,6% kwoty wszystkich zwrotów – została wyjaśniona po terminie przekazywania przez BGK zbiorczej informacji miesięcznej o dokonanych płatnościach i zwrotach. Okres, jaki upływał od daty przekazania przez BGK tej informacji, do momentu przekazania ostatecznej informacji o dokonanych płatnościach, uwzględniającej wszystkie wyjaśnione zwroty, wynosił od jednego do czterech miesięcy. Zdaniem NIK niezbędne jest doskonalenie wypracowanych metod zapewniających prawidłową identyfikację zwrotów, gdyż skutkiem tych opóźnień jest zawyżenie kwot wydatków budżetu środków europejskich prezentowanych przez dysponentów w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 UE.

W 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego w terminie określonym w art. 192 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, przekazał Ministrowi Finansów kwartalne prognozy płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Wykonane płatności w pierwszych trzech kwartałach były niższe od przekazanych prognoz odpowiednio o 46,2%, 14,2% oraz 39,5%. Płatności za czwarty kwartał

¹⁰⁴ Dz.U. Nr 298, poz. 1768.

były natomiast o 13,1% wyższe od prognozowanej wielkości. NIK zwróciła uwagę, że występowanie tak znacznych rozbieżności pomiędzy prognozami a faktycznymi płatnościami utrudnia prawidłowe zarządzanie przez Ministra Finansów płynnością na rachunkach.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. NIK wnioskuje o wyeliminowanie podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania PROW 2007–2013, przyjętego ustawą z dnia 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie WPR¹⁰⁵. Wniosek nie został zrealizowany, a działania podjęte przez Ministerstwo Finansów zmierzające do wyodrębnienia dochodów i wydatków BSE z tego tytułu ze sprawozdań Rb-27UE z wykonania planu dochodów BSE oraz Rb-28UE WPR z wykonania planu wydatków BSE w zakresie wydatków na realizację WPR, nie rozwiązały problemu. W 2011 r. kwota wydatków BSE została zawyżona o 264,5 mln zł (w 2010 r. o 17,6 mln zł). NIK nie kwestionuje potrzeby funkcjonowania mechanizmu wyprzedzającego finansowania. Wskazuje jednakże, iż mechanizm ten przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów BSE i rachunek płatności WPR, a tym samym powoduje zawyżenie zarówno dochodów jak i wydatków BSE.

Nieprawidłowości w zakresie realizowanych wydatków BSE stwierdzono na przykład w części:

- Sprawiedliwość – gdzie wydatkowano 10,5 mln zł (w tym 8,9 mln zł z budżetu środków europejskich) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na zakup licencji i serwisu programowania oraz zakup usług szkoleniowych i wsparcia eksperckiego, na podstawie umowy zawartej w wyniku nieprawidłowo udzielonego zamówienia publicznego; po kontroli NIK Instytucja Zarządzająca POKL wydatki te uznała za niekwalifikowalne i nałożyła korektę finansową w wysokości 5,0% wartości zamówienia (37,0 mln zł),
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – dysponent części w przypadku trzech zmian polegających na zmniejszeniu i zwiększeniu planu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę poniżej 100,0 tys. zł, nie poinformował o dokonanych zmianach Ministra Finansów, co było wymagane art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w części Gospodarka stwierdzono, że finansowanie komponentu placówkowego realizowanego przez placówki zagraniczne w ramach projektu systemowego *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* (Poddziałanie 6.5.2 PO IG) odbiegało od obowiązujących przepisów. Nieprawidłowości polegały na:

- nieujęciu w planach finansowych placówek wydatków realizowanych w ramach komponentu, co było sprzeczne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne ponoszone są na cele i w kwotach ustalonych w planie jednostki sektora finansów publicznych (placówki zagraniczne są dysponentami III stopnia); w planach finansowych placówek nie wprowadzono

¹⁰⁵ Dz.U. Nr 52, poz. 304.

dzono odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej związanych z wydatkowaniem środków europejskich; w 2011 r. łączne wydatki Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI) w ramach powyższego komponentu, wynoszące 2,3 mln zł, zrealizowano poza planami finansowymi placówek z ich rachunków bieżących; noty wystawiane przez placówki (wyrażone w walucie obcej i przeliczone na PLN) były ujmowane w księgach rachunkowych Ministerstwa Gospodarki (MG); po zaksięgowaniu całą kwotę wydatków (część budżetowa i część środków europejskich) przelewano na konto WPHI z rachunku bieżącego wydatków MG; równocześnie wystawiano zlecenie płatności do BGK celem zwrotu na rachunek bieżący wydatków MG kwot podlegających finansowaniu ze środków europejskich;

- nieutworzeniu przez MG rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich, o którym mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰⁶; rozporządzenie to określało, iż środki z BSE na finansowanie wynagrodzenia z pochodnymi lub delegacje przekazywane są przez BGK, na podstawie złożonych zleceń płatności, wyłącznie na wyodrębniony rachunek pomocniczy wydatków ze środków europejskich prowadzony w BGK lub NBP; tymczasem MG dokonywało wydatków z budżetu krajowego, a ich refundacja następowała z budżetu środków europejskich;
- nieutworzeniu w księgach rachunkowych MG konta 138 do rozliczeń wydatków ze środków europejskich MG;
- niesporządzaniu przez kierowników placówek sprawozdań Rb-28UE – z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, do czego obligowało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰⁷; zgodnie z § 4 pkt 2 lit b) rozporządzenia do sporządzania i przekazywania sprawozdań w zakresie budżetu środków europejskich (Rb-28 UE) zobowiązani są dysponenci środków budżetu państwa wszystkich stopni wykonujący budżet środków europejskich.

W części Środowisko środki europejskie przekazane zostały na rachunek bieżący wydatków Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia) oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) w łącznej kwocie 5,9 mln zł. Z tego rachunku dokonano płatności faktur oraz refundacji wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, których źródłem finansowania były środki europejskie. W Ministerstwie Środowiska i GIOŚ nie utworzono rachunków pomocniczych wydatków budżetu środków europejskich. W Zakładowym Planie Kont w Ministerstwie Środowiska, nie wydzielono konta 138 – Rachunek środków europejskich, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 do 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

¹⁰⁶ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

¹⁰⁷ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁸ oraz § 27 ust. 2 tego rozporządzenia, zgodnie z którym kierownicy jednostek byli zobowiązani do dostosowania prowadzenia rachunkowości wykonania budżetu środków europejskich do zasad określonych w tym rozporządzeniu w terminie do 31 października 2010 r. W procedurach kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska ustalono zasadę rozliczania płatności, których źródłem finansowania są środki europejskie, za pomocą rachunku bieżącego budżetu środków krajowych, co było niezgodne z § 3 tego rozporządzenia oraz z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach¹⁰⁹.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2011 r. pięć kontroli w obszarze związanym z wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Były to:

- *Realizacja przez beneficjentów spoza sektora finansów publicznych projektów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich – na przykładzie PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG)* – celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wydatkowania przez przedsiębiorców środków publicznych, otrzymanych na realizację projektów w ramach PO IG. Kontrolę przeprowadzono u 32 przedsiębiorstw realizujących projekty współfinansowane w ramach działania 8.1. – Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej. NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez przedsiębiorców projektów pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami oraz umową o dofinansowanie. Nieprawidłowości polegały głównie na przedkładaniu do weryfikacji nieprawidłowo wypełnionych i niekompletnych wniosków o płatność, występowaniu opóźnień w przekazywaniu wniosków o płatność do weryfikacji, nieosiągnięciu wskaźników rezultatu projektu na poziomie założonym we wniosku o dofinansowanie, naruszeniu zasad dokonywania zakupów towarów i usług w oparciu o najbardziej korzystną ofertę; niewywiązywaniu się z obowiązku archiwizacji dokumentów związanych z realizacją projektów, nienależytym informowaniu opinii publicznej o otrzymaniu dofinansowania ze środków UE na realizację projektu czy niewywiązywaniu się przedsiębiorców z obowiązku ewidencjonowania operacji gospodarczych zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzono przypadki dokonywania przez sześciu beneficjentów zakupów i usług niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie, które mogą skutkować uznaniem za niekwalifikowane całości lub części poniesionych na nie wydatków.
- *Wykorzystanie środków z Unii Europejskiej na realizację projektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego PO Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL)* – celem kontroli była ocena realizacji przez Instytucje Pośredniczące zadań dotyczących przyznawania dotacji, przeznaczonych na dofinansowanie przedsięwzięć (projektów) związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu,

¹⁰⁸ Dz.U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

¹⁰⁹ Dz.U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

wykluczeniu społecznemu i ubóstwu, a także realizacja przez beneficjentów zadań w ramach projektów i wydatkowanie przez nich otrzymanych na ten cel dotacji. Łącznie skontrolowano 48 jednostek¹¹⁰. NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację projektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego PO KL. Pozytywnie oceniono rozdysponowanie przez Instytucje Pośredniczące środków na realizację projektów, z zachowaniem procedur i wymagań określonych w „Systemie realizacji PO KL”, wywiązywanie się beneficjentów z postanowień umów o dofinansowanie, w tym z obowiązku dokonywania rzeczowych i finansowych rozliczeń projektów, uwzględnianie przez skontrolowane urzędy marszałkowskie i wojewódzkie urzędy pracy najistotniejszych celów społeczno-gospodarczych, określonych w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia polegały głównie na: dokonywaniu oceny efektywności projektów na podstawie zbyt ogólnikowo sformułowanych wskaźników mierzących wymierne średniookresowe rezultaty projektów, zwłaszcza w projektach szkoleniowych, ponoszeniu wysokich kosztów zarządzania projektami, przekraczających w skrajnych przypadkach 50% kosztów ogólnych ich realizacji, występowaniu przypadków niedostatecznej dbałości o gospodarne wydatkowanie dotacji; niepełnym wykonaniu przez Instytucje Pośredniczące obowiązku kontroli „na miejscu” u beneficjentów. W ocenie NIK, możliwości wynikające z realizacji tego Programu nie zostały w pełni wykorzystane, w szczególności ze względu na niedostateczne jeszcze powiązanie celów zrealizowanych projektów z celami projektów inwestycyjnych finansowanych z różnych źródeł (w tym ze środków UE) oraz przyjętymi dla innych projektów wewnątrz komponentu regionalnego. Zdaniem NIK niezbędne jest podjęcie przez Instytucje Pośredniczące, przy akceptacji Instytucji Zarządzającej, działań na rzecz bardziej skutecznego wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Dotyczy to zwłaszcza zwiększenia środków PO KL na współfinansowanie najbardziej efektywnych projektów realizowanych za pośrednictwem tzw. operatorów wsparcia, wspomagających powstawanie mikroprzedsiębiorstw, poprawę systemu budżetowania projektów między innymi w drodze standaryzacji kosztów realizacji poszczególnych zadań na poziomie porównywalnym do cen rynkowych, ograniczenie kosztów zarządzania projektami, określając ich limity w zależności od złożoności projektów oraz liczby uczestników, uściślenie kryteriów kwalifikowalności wydatków, głównie w odniesieniu do ich niezbędności dla realizacji projektów oraz wpływu na skuteczność w osiągnięciu zaplanowanych rezultatów, uściślenie kryteriów oceny zasadności realizacji projektów, preferując te, które oparte są o wnikliwe rozpoznanie problematyki bezrobocia na konkretnym obszarze.

- *Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych* – celem kontroli było dokonanie oceny działań organów administracji publicznej, podejmowanych na rzecz zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu, poprzez realizację inwestycji infrastrukturalnych. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rozwoju

¹¹⁰ Pięć urzędów marszałkowskich, pięć wojewódzkich urzędów pracy, Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego i Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – pełniących funkcje IP i IP 2 oraz 36 beneficjentów.

Regionalnego, Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Infrastruktury oraz urzędach marszałkowskich w siedmiu województwach. Wyniki kontroli wskazały na istotne ryzyko nieosiągnięcia celów zakładanych dla budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego w Polsce. Główne nieprawidłowości polegały na niskim stopniu osiągnięcia wartości wskaźników przyjętych w regionalnych programach operacyjnych oraz w działaniu 8.4 PO IG (zapewnienie dostępu do Internetu na etapie "ostatniej mili"), opóźnieniach rozpoczęcia prac inwestycyjnych w ramach projektu Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej. Mogą one spowodować niepełne wykorzystanie środków z budżetu UE zaplanowanych na budowę infrastruktury teleinformatycznej w Polsce. Na niskim poziomie pozostawało wykorzystanie środków przeznaczonych na budowę sieci szerokopasmowych w ramach wszystkich kontrolowanych programów operacyjnych. Sytuacja ta wynika z niedostatecznego uwzględnienia przez Instytucje Zarządzające specyfiki realizacji projektów finansowanych ze środków funduszy UE. Zrealizowane płatności na rzecz beneficjentów według stanu na 31 sierpnia 2011 r. stanowiły: w ramach PO RPW – 0% alokacji, RPO – 3,9% alokacji (7,6% dla siedmiu objętych kontrolą województw) oraz w ramach PO IG – 0,51% alokacji.

- *Pozyskiwanie środków z budżetu UE przez małe jednostki samorządu terytorialnego* – celem kontroli było ustalenie przyczyn, z powodu których małe jednostki samorządu terytorialnego (JST) nie korzystają lub korzystają w ograniczonym stopniu ze środków z budżetu Unii Europejskiej. Kontrolę przeprowadzono w 57 jednostkach położonych na terenie ośmiu województw, tj. w 32 urzędach gmin, 16 starostwach, ośmiu urzędach marszałkowskich i w Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych. Ponadto do nieobjętych kontrolą 142 powiatów i 207 gmin z terenu 16 województw oraz do 13 Instytucji Zarządzających skierowano ankiety. Do badania ankietowego przystąpiło 116 powiatów, 151 gmin i 13 Instytucji Zarządzających. NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, aktywność większości kontrolowanych małych JST w pozyskiwaniu środków z budżetu UE. Głównymi problemami w pozyskiwaniu środków przez małe jednostki samorządu terytorialnego były: brak środków własnych na prefinansowanie i sfinansowanie wkładu własnego, zbyt skomplikowane procedury aplikowania o środki unijne oraz zbyt długie oczekiwanie na refundację wydatków poniesionych na realizację inwestycji finansowanych przy udziale środków unijnych, co prowadziło do zachwiania płynności finansowej małych JST, a w przypadku realizowania danej inwestycji przy udziale kredytów wymuszało zadłużanie się na dłuższy okres, co zwiększało koszty ponoszone na dane zadanie. Poza nielicznymi przypadkami, oceny zbadanych wniosków o dofinansowanie projektów małych JST były przeprowadzone zgodnie z procedurami. Z uwagi na charakter poszczególnych programów operacyjnych różne było zainteresowanie nimi kontrolowanych małych JST. Wśród małych gmin najpopularniejszy był PROW. Natomiast powiaty, ze względu na realizację większych projektów (między innymi w zakresie inwestycji drogowych lub projektów związanych z ochroną zdrowia), częściej niż gminy korzystały ze środków możliwych do pozyskania w ramach regionalnych PO. Małe JST najrzadziej lub wcale apli-

kowały o środki w ramach PO IG, PO IŚ oraz PO RPW, z uwagi na charakter tych programów, które są zaprojektowane jako programy finansujące projekty duże, często o ponadlokalnym charakterze. Gminy i powiaty położone w województwach południowej i zachodniej Polski korzystały natomiast aktywnie ze środków Programów Współpracy Transgranicznej. Zdaniem NIK, w celu zwiększenia absorpcji środków unijnych przez małe JST należy rozważyć wprowadzenie w ramach programów operacyjnych mechanizmów, które zminimalizowałyby koszty ubiegania się o środki z budżetu UE, na przykład przez wprowadzenie w szerszym zakresie zaliczkowego systemu finansowania inwestycji, uproszczenie procedur ubiegania się o środki unijne, a także skrócenia czasu oceny i wyboru wniosków do dofinansowania.

- *Realizacja działania III.2 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego – wsparcie inwestycyjne dla przedsiębiorców* – celem kontroli była ocena prawidłowości i zaawansowania realizacji działania III.2 „Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw” w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013. Kontrolę przeprowadzono w Centrum Obsługi Przedsiębiorcy w Łodzi (COP) oraz u 10 beneficjentów. Wyniki kontroli świadczą o prawidłowym funkcjonowaniu rozwiązań prawnych i organizacyjnych w kontrolowanym obszarze. Dotychczasowy przebieg i stan zaawansowania realizacji działania III.2 RPO, zdaniem NIK, nie wskazuje na występowanie istotnego ryzyka niezrealizowania przyjętych założeń RPO na lata 2007–2013. NIK pozytywnie oceniła zakontraktowanie alokacji w 78,2%, sprawną organizację i przeprowadzenie konkursów dotyczących naboru wniosków o dofinansowanie, przedłożenie Zarządowi Województwa Łódzkiego do dofinansowania projektów, które uzyskały pozytywną ocenę formalną i merytoryczną według kolejności odpowiadającej uzyskanej punktacji, zgodną z procedurami weryfikację wniosków o płatność oraz działania w zakresie sprawozdawczości, informacji i promocji III Osi priorytetowej RPO. Pozytywnie oceniono również zgodne z przeznaczeniem i gospodarne wykorzystanie środków finansowych przez beneficjentów, którzy prawidłowo stosowali zasady udzielania zamówień współfinansowanych ze środków Osi priorytetowej III RPO. Nieprawidłowości stwierdzone w Instytucji Pośredniczącej II stopnia dotyczyły przede wszystkim nierzetelnej weryfikacji formalnej dwóch z 52 badanych wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 5,5 mln zł, co w konsekwencji spowodowało zarekomendowanie Zarządowi Województwa Łódzkiego projektów, które nie podlegały dofinansowaniu i dokonanie płatności w kwocie 5,3 mln zł. Jako działania nierzetelne oceniono także nieprzestrzeganie obowiązku stosowania formy pisemnej przy zmianach umów po każdym uwzględnionym wniosku beneficjenta oraz niejednolite postępowanie przy ocenie formalnej dwóch wniosków. Nieprawidłowości stwierdzone u beneficjentów wynikały z nieprzestrzegania niektórych postanowień umów o dofinansowanie, w tym nieinformowanie o zmianie zakresu rzeczowego robót, dokonywanie operacji finansowych z wyodrębnionego rachunku bankowego, stosowanie formy pisemnej przy zawieraniu umów z dostawcami oraz terminowego przedkładania w COP wniosków o płatność.

8.3. Deficyt budżetu środków europejskich

Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12.239,0 mln zł i był niższy o 3.167,8 mln zł, tj. o 20,6% od limitu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2011 (15.406,8 mln zł). Różnica między dochodami a wydatkami BSE wynikała z przyjętego przez Ministerstwo Finansów sposobu dysponowania środkami na rachunkach programowych w NBP pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, a nie rzeczywistego deficytu tych środków. Na rachunkach utrzymywane były w okresie od lutego do listopada 2011 r. środki w wysokości od 1,9 do 2,8 mld euro¹¹¹, według stanu na koniec miesiący. Na koniec roku 2011 pozostały środki w kwocie 3,2 mld euro.

Nawet uwzględniając argumenty Ministra Finansów o potrzebie pozostawienia części środków na potrzeby wyższych deficytów BSE w następnych latach, NIK zauważa, że Minister Finansów powinien w większym stopniu wykorzystać wolne środki, tak aby zminimalizować koszty ponoszone na finansowanie deficytu.

Pomimo występowania nadwyżek środków na rachunkach programowych w trakcie całego roku, z rozchodów budżetu państwa przekazano na finansowanie płatności (bez WPR) 11.194,6 mln zł, w tym 6.008,6 mln zł środków uruchomiono w grudniu. Szacunkowy koszt finansowania deficytu BSE w zakresie NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW wyniósł 165,7 mln zł, przy założeniu średniego oprocentowania pozyskiwanych środków w wysokości 4,82 w skali roku.

Środki na realizację WPR pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, po przewalutowaniu, na bieżąco były przekazywane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich. Finansowanie płatności w ramach WPR z rachunku rozchodów budżetu państwa następowało w sytuacji braku środków pochodzących z funduszy rolniczych budżetu UE na rachunku programowym WPR lub rachunku dochodów części 87, tj. występowania realnego deficytu tych środków.

Zdaniem NIK finansowanie płatności na programy NSS i PO ZRSRiNOR z rachunku rozchodów budżetu państwa zamiast z rachunków programowych zniekształca rzeczywisty obraz środków przekazanych przez Komisję Europejską na finansowanie programów operacyjnych w latach 2007–2013, które były wystarczające do bieżącego finansowania zleceń płatności. Powoduje to również, że sprawozdanie z wykonania dochodów BSE oraz kwota deficytu BSE nie odzwierciedlały faktycznej sytuacji finansów środków europejskich w 2011 r.

¹¹¹ Bez PO Pomoc Techniczna.

9. Rozliczenia z Unią Europejską

Saldo przepływów finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską było korzystne dla Polski i wyraźnie wzrosło dzięki zwiększającym się refundacjom z budżetu UE wydatków z tytułu realizacji programów Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013. Saldo bieżących rozliczeń było dodatnie i wyniosło 10.492,3 mln euro (w 2010 r. – 7.737,6 mln euro, w 2009 r. 6.011,9 mln euro). Do Polski wpłynęły środki w kwocie 14.270,6 mln euro (58.505,3 mln zł), tj. o 27,1% wyższej niż w 2010 r. (11.229,3 mln euro/44.622,7 mln zł). Z tytułu składki oraz zwrotów Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej kwotę 3.778,3 mln euro (14.914,2 mln zł), tj. o 8,2% wyższą niż w 2010 r.

Środki uzyskane z budżetu Unii Europejskiej stanowiły 82,4% kwoty ujętej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011. Niższe od planowanych o 31,8% (o 295,6 mln zł) wpłynęły środki z tytułu refundacji wydatków poniesionych na programy i projekty perspektywy finansowej 2004–2006 oraz o 21,3% (o 4.660,9 mln zł) środki z funduszy rolniczych Unii Europejskiej.

W 2011 r. najwięcej środków wpłynęło z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne perspektywy finansowej 2007–2013¹¹² (9.641,7 mln euro), które stanowiły 67,6% transferów do Polski. Ich udział w porównaniu do wykonania 2010 r. zwiększył się o 7,6 punktu procentowego. Na rachunki krajowych programów operacyjnych¹¹³ w NBP wpłynęło 6.394,3 mln euro, tj. o 77,2% więcej niż w 2010 r. (3.607,7 mln euro), w tym na rachunek PO Infrastruktura i Środowisko wpłynęło o 1.545,6 mln euro, tj. prawie o 90% więcej środków, niż w 2010 r. (1.728,1 mln euro). Wpływy na rachunki w NBP regionalnych programów operacyjnych wyniosły 3.176,3 mln euro i były o 2,9% wyższe niż w 2010 r.

Mimo że transfery do Polski na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) wzrosły z 3.478,6 mln euro w 2010 r. do 4.255,2 mln euro w 2011 r., ich udział we wpływach ogółem wyniósł 29,8%, tj. zmniejszył się o 1,2 punktu procentowego. Zmniejszyły się wpływy na realizację Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004–2006 z 845,8 mln euro w 2010 r. do 154,1 mln euro w 2011 r. Stanowiły one tylko 1,1% wpływów ogółem w 2011 r. (w 2010 r. 7,5%). Było to wynikiem trwałego procesu zamykania pomocy udzielonej w ramach perspektywy finansowej NPR 2004–2006.

Dane dotyczące przepływów finansowych pomiędzy Polską a budżetem Unii Europejskiej w 2011 r. przedstawiono w tabeli 33.

¹¹² Tj. programy operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 i PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich.

¹¹³ Krajowe programy operacyjne to: Program Operacyjny (PO) Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Pomoc Techniczna.

Wykonanie budżetu państwa

Tabela 33. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a budżetem Unii Europejskiej

Wyszczególnienie		Przepływy środków w 2011 r.		Kurs PLN/EUR ¹⁾	Plan wg ustawy budżetowej ²⁾	Plan po zmianach	Wykonanie/Plan po zmianach
		mln euro	mln zł		mln zł		%
I.	Transfery z UE do Polski	14.270,6	58.505,3	4,1198	70.995,0	70.995,0	82,4
1.	Środki przedakcesyjne – ISPA	79,7	328,4		0,0	0,0	-
2.	Operacje strukturalne i Fundusz Spójności, w tym:	9.795,8	40.356,7		48.984,4	48.984,4	82,4
2.1.	Perspektywa 2004–2006	154,1	634,9		930,5	930,5	68,2
	Operacje strukturalne	88,0	362,7				
	Fundusz Spójności	66,1	272,2				
2.2.	Perspektywa 2007–2013	9.641,7	39.721,9				
	Operacje strukturalne	7.026,2	28.946,5				
	Fundusz Spójności	2.544,4	10.482,5		48.054,0	48.054,0	82,7
	EFR PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	71,1	292,9				
3.	Wspólna Polityka Rolna	4.255,2	17.252,7	kursy bieżące			
	ARiMR (Dopłaty bezpośrednie)	2.395,4	9.523,7		21.913,6	21.913,6	78,7
	ARR (Interwencje rynkowe)	142,2	589,5				
	PROW 2007–2013	1.706,0	7.088,7				
	Pozostałe transfery WPR	11,6	50,9				
4.	Przepływy w ramach działu 3a budżetu UE - Fundusze Migracyjne ³⁾	9,1	37,4	4,1198	2,8	2,8	1 334,5
5.	Pozostałe transfery ⁴⁾	130,8	530,0	kurs średni NBP (miesięczny)	94,2	94,2	562,7
II.	Wpłaty do budżetu UE	3.733,9	14.731,1		15.656,4	15.256,4	96,6
6.	DNB	2.641,5	10.283,4		11.280,1	10.703,5	96,1
7.	VAT	548,7	2.148,9	kurs ⁵⁾	2.163,6	2.163,6	99,3
8.	TOR	364,0	1.446,8		1.537,3	1.537,3	94,1
9.	RABATY ⁶⁾	179,7	852,1		675,5	852,1	100,0
III.	Zwroty środków do budżetu UE ⁷⁾	44,4	183,1	4,1198	0,0	0,0	-
IV.	Saldo rozliczeń RP-UE (I-II-III)	10.492,3	43.591,1		55.338,6	55.738,5	-

¹⁾ 4,1198 średni roczny kurs PLN/EUR w NBP za 2011 r.

²⁾ Projekt ustawy budżetowej na 2011 r. przekazany do Sejmu 30 września 2010 r., Rozdział VIII *Rozliczenia z Unią Europejską*.

³⁾ Fundusze Migracyjne, tj. Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów, Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców oraz Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

⁴⁾ Pozostałe transfery: zgodnie z danymi NBP w większości przepływy te związane są 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 napływają z miesięcznym opóźnieniem.

⁵⁾ Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z 22 maja 2000 r. wykonującym decyzję 2007/436/WE, 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.

⁶⁾ Poza rabatami w 2011 r. dokonano wpłaty do budżetu UE w kwocie 0,2 mln zł z tytułu odsetek w związku ze stwierdzeniem przez Komisję Europejską opóźnień w przekazywaniu środków własnych pochodzących z cel.

⁷⁾ Zwrot do KE środków między innymi, w związku z rozliczeniem końcowym Funduszu Schengen oraz z rachunku zwrotów po zamknięciu programów Phare, Transition Facility.

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

Wykonanie budżetu państwa

Ze środków, które wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej 7.818,7 mln euro przekazano na sfinansowanie w 2011 r. płatności dotyczących programów Narodowej Strategii Spójności (łącznie z PO Pomoc Techniczna) oraz 4.255,2 mln euro na realizację działań związanych ze Wspólną Polityką Rolną, w tym 2.395,4 mln euro na płatności bezpośrednie.

Dane dotyczące stanu środków z budżetu Unii Europejskiej w 2011 r. na rachunkach programowych oraz przepływy środków przedstawiono w tabeli 34.

Tabela 34. Stan środków z Unii Europejskiej na rachunkach programowych

Lp.	Wyszczególnienie	Stan środków na 31.12.2010	Wpływy z UE i innych źródeł zagranicznych	Odsetki 2011	Pozostałe wpływy ¹⁾	Środki dostępne w 2011 r. (kol. 3+4+5+6)	Wpływy w 2011 r. (kol. 8a+8b+8c)	w tym:			Stan środków na 31.12.2011
								środki przekazane na rachunek dochodów BSE ²⁾	środki przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa	pozostałe wpływy	
mln euro											
	OGÓŁEM środki z UE	1.564,8	14.249,9	16,4	21,1	15.852,2	12.541,9	11.932,3	352,9	256,6	3.310,3
1.	Środki przedakcesyjne (ISPA, SAPARD)	1,9	79,7	0,0	1,2	82,9	79,6	0,0	0,0	79,5	3,3
2.	NPR 2004-2006	36,9	154,1	0,4	16,0	207,4	156,1	0,0	87,7	68,5	51,3
3.	Perspektywa finansowa 2007-2013 ³⁾	1.509,6	9.641,7	15,8	0,0	11.167,1	7.930,7	7.677,1	253,6	0,0	3.236,4
4.	Razem WPR	0,0	4.255,2	0,0	0,0	4.255,2	4.255,2	4.255,2	0,0	0,0	0,0
4.1.	PROW 2007-2013	0,0	1.706,0	0,0	0,0	1.706,0	1.706,0	1.706,0	0,0	0,0	0,0
4.2.	ARIMR (płatności bezpośrednie)	0,0	2.395,4	0,0	0,0	2.395,4	2.395,4	2.395,4	0,0	0,0	0,0
4.3.	ARR (interwencje rynkowe)	0,0	142,2	0,0	0,0	142,2	142,2	142,2	0,0	0,0	0,0
4.4.	Inne środki w ramach WPR	0,0	11,6	0,0	0,0	11,6	11,6	11,6	0,0	0,0	0,0
5.	Fundusze Migracyjne (Program Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi)	13,6	9,1	0,0	0,0	22,7	8,7	0,0	8,7	0,0	14,0
6.	Rachunek zwrotów po zamknięciu programów Phare, TF	0,2	0,0	0,0	2,9	3,1	2,9	0,0	0,0	2,9	0,2
7.	Inne środki bezzwrotne pochodzące z budżetu UE	2,7	110,1	0,1	0,9	113,8	108,6	0,0	2,9	105,7	5,2

¹⁾ Pozostałe wpływy dotyczą m.in.: zwrotów środków na rachunki kwot odzyskanych funduszy strukturalnych 2004-2006 – 8,9 mln euro; zwrotów środków przez beneficjentów na rachunek zwrotów po zamknięciu programów Phare, Transition Facility (TF) – 2,9 mln euro. Nie uwzględniono przepływów wewnętrznych między rachunkami programowymi perspektywy finansowej 2004-2006 w kwocie 90,7 mln euro oraz rachunkami programowymi perspektywy finansowej 2007-2013 w kwocie 396,0 mln. euro.

²⁾ Z rachunków programowych perspektywy finansowej 2007-2013 przekazano na dochody część 87 kwotę 7.677,1 mln euro, z tego 7.565,1 mln euro na dochody roku 2011, a 112,0 mln euro na dochody roku 2012.

³⁾ Perspektywa finansowa 2007-2013, stan rachunku netto na koniec 2011 r. wyniósł 3.236,4 mln euro. Kwota ta nie uwzględnia środków w kwocie 3.015,0 mln euro przekazanych na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2009-2010.

Uwaga: różnice występujące przy przeliczeniach danych w tabeli wynikają z zaokrągleń. Zaprezentowane dane przedstawiają stan środków i przepływy finansowe na rachunkach bankowych Ministerstwa Finansów.

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

Wykonanie budżetu państwa

Na rachunkach programowych w Narodowym Banku Polskim na dzień 31 grudnia 2011 r. pozostały środki w kwocie 3.310,3 mln euro, w tym 97,8% (3.236,4 mln euro) na rachunkach programowych perspektywy finansowej 2007–2013. Na koniec 2011 r. na rachunkach programowych NSS i PO ZRSRiNOR było ponad dwukrotnie więcej środków niż na koniec 2010 r. (1.509,6 mln euro).

9.1. Wykorzystanie środków europejskich

Na realizację programów finansowanych ze środków europejskich, ujętych w załączniku nr 15 do ustawy budżetowej na rok 2011, wykorzystano łącznie 71.539,1 mln zł, tj. 96,0% planu po zmianach, w tym ze środków budżetu UE 62.020,4 mln zł (96,1%) i budżetu państwa (na współfinansowanie) 9.518,7 mln zł (95,5%).

Dane dotyczące wykonania w 2011 r. wydatków według realizowanych programów przedstawiono w tabeli 35.

Tabela 35. Wydatki na realizację programów współfinansowanych ze środków budżetu UE

Nazwa Programów Operacyjnych	Plan po zmianach 2011			Wykonanie 2011			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
OGÓŁEM	74.536,1	64.566,3	9.969,8	71.539,1	62.020,4	9.518,7	96,0	96,1	95,5
PO Infrastruktura i Środowisko	18.082,6	17.462,2	620,4	17.401,4	16.850,7	550,7	96,2	96,5	88,8
PO Innowacyjna Gospodarka	6.700,5	5.607,4	1.093,0	5.835,5	4.887,1	948,4	87,1	87,2	86,8
PO Kapitał Ludzki	8.487,9	7.507,7	980,2	7.955,1	7.106,3	848,9	93,7	94,7	86,6
PO Rozwój Polski Wschodniej	1.638,3	1.550,4	87,9	1.635,3	1.547,6	87,7	99,8	99,8	99,8
PO Pomoc Techniczna	359,7	301,5	58,2	319,1	268,0	51,1	88,7	88,9	87,8
PO Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej	50,7	36,8	13,9	36,7	24,2	12,5	72,4	65,8	89,9
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	35,1	34,6	0,5	8,8	8,7	0,02	25,1	25,1	4,0
Regionalne Programy Operacyjne (16)	13.377,0	12.670,5	706,5	13.103,6	12.444,2	659,4	98,0	98,2	93,3
Granty EFS	1,1	1,1	-	1,0	1,0	-	90,9	90,9	-
OGÓŁEM programy 2007–2013 za 2011 r.	48.732,8	45.172,2	3.560,6	46.296,5	43.137,8	3.158,7	95,0	95,5	88,7
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	60,6	56,3	4,3	32,3	29,8	2,4	53,3	52,9	55,8
Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski MF 2009–2014	0,1	0,1	0,0	0,04	0,04	0,0	40,0	40,0	-
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	844,1	633,4	210,7	821,2	616,5	204,8	97,3	97,3	97,2
Wspólna Polityka Rolna	24.898,4	18.704,2	6.194,2	24.389,1	18.236,2	6.152,9	98,0	97,5	99,3

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

W 2011 r. wzrosła kwota środków wydatkowanych przez Polskę na realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich o 23,1% w porównaniu do wykonania roku 2010. Największe zwiększenie wydatków wystąpiło w PO Infrastruktura i Środowisko – o 95,3%, PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich – o 89,6% oraz PO Innowacyjna Gospodarka – o 32,0%.

Narodowa Strategia Spójności 2007–2013

Do końca 2011 r.¹¹⁴ instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych¹¹⁵ NSS 2007–2013 zawarły z beneficjentami 65.273 umów o dofinansowanie projektu na całkowitą kwotę dofinansowania ze środków UE 195.167,7 mln zł, co stanowiło 115,7% alokacji na lata 2007–2011 i 79,3% alokacji na programy operacyjne na lata 2007–2013¹¹⁶. Oznacza to znaczący wzrost w porównaniu do stanu na koniec roku 2010, kiedy zawarto 50.468 umów na kwotę 154.462,3 mln zł¹¹⁷, co stanowiło 107,1% alokacji na lata 2007–2010 i 57,7% alokacji na lata 2007–2013.

Dane dotyczące stanu realizacji na koniec 2011 r. programów operacyjnych w ramach NSS przedstawiono w tabeli 36.

Tabela 36. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSS 2007–2013

Program ¹⁾	Wartość alokacji (środki UE) na lata 2007-2013 ²⁾	Wartość alokacji (środki UE) na 2007-2011 ²⁾	Wartość alokacji (środki UE) w latach 2007-2013 ²⁾	Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów (środki UE)	Wydatki wykazane w złożonych przez IC do KE poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego (środki UE)		5:3	5:4	6:3	6:4	7:2
	mln euro	mln zł			mln zł	mln euro	%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	67.528,2	168.683,2	246.109,5	87.407,9	84.604,2	20.462,3	51,8	35,5	50,2	34,4	30,3
PO Infrastruktura i Środowisko	28.338,0	67.263,7	104.676,3	27.726,8	26.503,4	6.317,9	41,2	26,5	39,4	25,3	22,3
PO Innowacyjna Gospodarka	8.658,1	22.205,1	30.955,8	9.743,8	9.277,5	2.245,7	43,9	31,5	41,8	30,0	25,9
PO Kapitał Ludzki	10.007,4	26.111,7	39.401,9	16.448,4	14.586,7	3.535,7	63,0	45,2	55,9	40,1	35,3
PO Rozwój Polski Wschodniej	2.387,7	6.116,4	8.526,7	3.112,6	3.130,4	754,0	50,9	36,5	51,8	36,7	31,6
PO Pomoc Techniczna	516,7	1.389,9	1.937,6	854,9	817,6	199,5	61,5	44,1	58,8	42,2	38,6
Razem krajowe PO	49.907,9	123.086,7	182.498,4	57.886,4	54.315,6	13.052,7	47,0	31,7	44,1	29,8	26,2
EWT**	342,6	1.063,0	1.527,5	318,7	318,2	70,3	30,0	20,9	29,9	20,8	20,5

¹⁾ narastająco od początku realizacji programu

²⁾ tylko programy przygraniczne Europejskiej Wspólnoty terytorialnej (EWT), dla których MRR pełni funkcję Instytucji Zarządzającej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli Instytucji Zarządzających.

¹¹⁴ Od początku realizacji programów operacyjnych.

¹¹⁵ Dotyczy pięciu krajowych PO, 16 regionalnych PO oraz trzech programów EWT, dla których Minister Rozwoju Regionalnego pełni funkcję IZ.

¹¹⁶ Kwota alokacji dla krajowych PO i 16 regionalnych PO wg załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na 2011 r., tabela 1: Limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSS, SPPW i PO ZRSRiNOR. Kurs przyjęty do obliczenia alokacji dla PO EWT: 1 euro=4,458 zł.

¹¹⁷ Ze środków UE.

Wydatki podlegające refundacji z budżetu UE wyniosły 43.137,8 mln zł i wzrosły o 25,2% w odniesieniu do roku 2010. Wartość wydatków uznanych do refundacji ze środków UE w zatwierdzonych wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów na koniec 2011 r. była wyższa od wartości na koniec 2010 r. o 41.022,5 mln zł i wyniosła 87.407,9 mln zł, co stanowiło 35,5% alokacji na lata 2007–2013. Do końca 2011 r. do KE certyfikowano wydatki w kwocie 84.604,2 mln zł, co stanowiło równowartość 20.462,3 mln euro. Wydatki te stanowiły 34,4% alokacji na lata 2007–2013 i były niemal dwukrotnie wyższe od wydatków certyfikowanych do końca 2010 r.

W krajowych programach operacyjnych do KE certyfikowano wydatki w kwocie 54.315,6 mln zł, tj. 13.052,7 mln euro, zaś w 16 regionalnych programach operacyjnych, za realizację których odpowiadają samorządy województw, wydatki w kwocie 29.970,5 mln zł, tj. 7.339,4 mln euro. Stanowiło to odpowiednio 26,2% i 42,5% alokacji na lata 2007–2013, podczas gdy na koniec 2010 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wyniosło odpowiednio 12,9% i 26,6%. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło odpowiednio o 13,3 i 15,9 punktu procentowego. W odniesieniu do krajowych PO i 16 RPO, kwota wydatków ze środków UE poświadczonych do KE stanowiła odpowiednio 537,1% i 577,0% minimalnej kwoty, jaką należało certyfikować, aby do końca 2011 r. uniknąć anulowania zobowiązań KE wobec Polski z tytułu alokacji na 2008 r.¹¹⁸

Z badanych pięciu krajowych Programów Operacyjnych, w 2011 r. najbardziej zaawansowana była realizacja PO Infrastruktura i Środowisko i PO Innowacyjna Gospodarka, w których zawarto umowy odpowiednio na 119,5% i 112,1% alokacji na lata 2007–2011, a najslabiej PO Pomoc Techniczna – 88,3%. Wartość wydatków podlegających refundacji z UE, dla wymienionych programów, wykazana w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniosła odpowiednio 26,5%, 31,5% i 44,1% alokacji na lata 2007–2013.

W ocenie NIK, instytucje odpowiedzialne za koordynację wdrażania funduszy strukturalnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 oraz zarządzające realizacją RPO, tj. Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (IK NSRO) i Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne (IK RPO) w 2011 r. właściwie 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 23 listopada 2010 r. *Planu wydatkowania środków w 2011 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013*. Podjęła również działania dotyczące koordynacji prac nad przygotowaniem i aktualizacją procedur i dokumentów związanych z realizacją NSRO 2007–2013 oraz kontrolą. IK RPO prowadziła bieżący monitoring stanu wdrażania poszczególnych RPO oraz regularnie organizowała spotkania z przedstawicielami regionów lub Instytucjami Za-

¹¹⁸ Zobowiązanie budżetowe na 2008 r., obliczone na podstawie znowelizowanego art. 93 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U.UE.L.2006.210.25 ze zm.).

rzządzającymi RPO w celu omówienia pojawiających się trudności oraz propozycji środków zaradczych i usprawnień.

Ustalenia tych kontroli zostały omówione w podrozdziale „Inne ustalenia NIK w wydatkowaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej”.

Wspólna Polityka Rolna

Wydatki na Wspólną Politykę Rolną¹¹⁹, wykonane zostały w wysokości 24.389,1 mln zł¹²⁰, tj. 84,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej (28.770,2 mln zł)¹²¹ (z budżetu UE 18.236,2 mln zł, a budżetu krajowego – 6.152,9 mln zł). W odniesieniu do planu po zmianach wydatki na Wspólną Politykę Rolną zostały wykonane w 98,0%, w tym z budżetu UE w 97,5%.

Wydatki na płatności dotyczące systemów wsparcia bezpośredniego i pozostałych mechanizmów WPR wyniosły 14.057,3 mln zł. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała ze środków europejskich 10.020,3 mln zł, w tym głównie na sfinansowanie płatności obszarowej – 8.462,5 mln zł, na pomoc dla grup producentów na wstępne pozwolenia – 733,6 mln zł oraz płatności z tytułu cukru – 623,5 mln zł.

Agencja Rynku Rolnego wydatkowała 701,5 mln zł, w tym z budżetu unii europejskiej 412,8 mln zł, a z budżetu państwa 288,7 mln zł. W ramach BSE wydatki przeznaczone były głównie na¹²²: interwencje na rynku owoców i warzyw – 209,8 mln zł (Program „Owoce w szkole” – 30,3 mln zł), rynku mięsa – 67,2 mln zł, rynku cukru – 54,0 mln zł, mleka i przetworów mlecznych – 37,8 mln zł, rynku zbóż – 12,4 mln zł, rynku produktów pszczelich – 9,1 mln zł, dostarczania nadwyżek żywności dla najuboższej ludności UE – 11,7 mln zł.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

Kwota zadeklarowanych wydatków przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w ramach PROW 2007–2013, poniesionych do dnia 31 grudnia 2011 r., wyniosła 5.621,2 mln euro, co stanowiło 42,0% limitu środków UE (13.398,9 mln euro). Uwzględniając zaliczkę otrzymaną z Komisji Europejskiej (KE) w kwocie 926,1 mln euro, wykorzystanie alokacji 2007–2013 wyniosło 6.547,3 mln euro, tj. 48,9% limitu środków.¹²³ KE zrefundowała na koniec 2011 r. kwotę 5.024,6 mln euro, tj. 37,5% przyznanego limitu środków, w tym w 2011 r. – 1.706,0 mln euro.

¹¹⁹ Określony w zał. 15 do ustawy budżetowej na 2011 r. w częściach: Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Rolnictwo, Rozwój wsi, Rynki rolne, Urząd Zamówień Publicznych, Województwa.

¹²⁰ W kwocie 24.389,1 mln zł uwzględniono wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 18.236,2 mln zł i z budżetu środków krajowych 6.152,9 mln zł. Środki krajowe stanowią wyłącznie współfinansowanie WPR oraz finansowanie wyprzedzające i współfinansowanie PROW 2007-2013; nie obejmują wydatków na opłacenie przez jednostki samorządu terytorialnego podatku VAT związanego z realizacją finansowania wyprzedzającego PROW 2007-2013 oraz kosztów o charakterze operacyjnym.

¹²¹ W tym wkład środków europejskich wyniósł 22.004,0 mln zł, a wkład budżetu państwa 6.766,1 mln zł.

¹²² Według danych ARR.

¹²³ Limit środków PROW 2007–2013 na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniósł 17.420,1 mln euro, w tym wkład UE 13.399,0 mln euro.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r.¹²⁴ kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci PROW 2007–2013, wyniosła 71.502,0 mln zł, a kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji 48.993,3 mln zł, tj. odpowiednio 95,1% i 65,2% alokacji 2007–2013 wynoszącej 75.198,5 mln zł¹²⁵.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2011 r. w tym obszarze dwie kontrole.

- *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi w ramach PROW 2007-2013* – celem kontroli była ocena przygotowania i realizacji działań w zakresie gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi w ramach PROW 2007-2013. NIK pozytywnie oceniła, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako Instytucji Zarządzającej oraz kontrolowane samorzady województw i wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych, służące wykorzystaniu środków publicznych na gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi. Prawidłowo były wykonywane zadania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako agencji płatniczej. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na: nieterminowym wydaniu rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego PROW 2007–2013¹²⁶; nieterminowym rozpatrywaniu wniosków o płatność składanych przez wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych; nierzetelnym przygotowywaniu wniosków o płatność składanych samorządom województw.
- *Realizacja PROW 2007–2013 w zakresie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw* – celem kontroli była ocena przygotowania i skuteczności realizacji tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz wdrażania lokalnych strategii rozwoju dla działań objętych PROW 2007–2013. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację powyższych działań przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Nieprawidłowości polegały głównie na nieterminowym rozpatrywaniu przez ARiMR wniosków o przyznanie pomocy. Stwierdzono także pojedyncze przypadki niewypowiedzenia umów beneficjentom, którzy nie zrealizowali określonych w nich zobowiązań, a także niezachowania formy pisemnej przy występowaniu do beneficjentów o uzupełnienie wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność czy nieprzestrzegania procedury i zasad wykonywania kontroli u beneficjentów. NIK zwróciła uwagę na ryzyko niezrealizowania założeń przyjętych w PROW 2007–2013, będące wynikiem niskiego poziomu zakontraktowania środków na realizację badanych działań oraz związany z tym niski stopień ich wykorzystania. Przyczyną tego stanu było późne uruchomienie naboru wniosków, związane z terminem wydania przez Ministra Rol-

¹²⁴ Według danych ARiMR.

¹²⁵ Alokacja wkładu publicznego PROW 2007–2013 w wysokości 17.420,1 mln euro przeliczona wg kursu „kroczącego” (kurs EBC z przedostatniego dnia roboczego KE miesiąca poprzedzającego miesiąc, dla którego dokonuje się wyliczenia limitu alokacji środków wspólnotowych).

¹²⁶ Dz.U. Nr 122, poz. 791 ze zm.

nictwa i Rozwoju Wsi niezbędnych przepisów oraz długotrwałość procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy.

PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013 (PO ZRSRiNOR)

Łączny limit wydatków na PO ZRSRiNOR, określony w załączniku nr 16 do ustawy budżetowej na rok 2011 w wysokości 1.146,5 mln zł, został wykonany w kwocie 821,2 mln zł, tj. 76,0% planu. Kwota ta została wydatkowana przez ARiMR na płatności dla beneficjentów programów.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. łączna kwota otrzymanych zaliczek i refundacji z KE oraz złożonych a niezrefundowanych wniosków w ramach PO ZRSRiNOR wyniosła 242,1 mln euro, co stanowiło 100,1% alokacji na lata 2007–2009 (241,8 mln euro) i 33,0% alokacji 2007–2013 (734,1 mln euro). Z ustalonego limitu wydatków Europejskiego Funduszu Rybackiego w 2010 r. (w wysokości 119,9 mln euro) przeznaczanego na realizację PO ZRSRiNOR, wydatkowano 234,3 tys. euro (0,2%). Wskazuje to na realne zagrożenie niewykorzystania do 31 grudnia 2012 r. przyznanego limitu środków na 2010 r.

Kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci od początku realizacji Programu wyniosła 4.717,3 mln zł, a wartość zawartych umów oraz wydanych decyzji ogółem wyniosła 2.063,9 mln zł, co stanowiło odpowiednio 128,7% i 56,3% kwoty limitów wkładu publicznego na lata 2007–2013¹²⁷. W 2011 r. zawarto umowy z beneficjentami na kwotę 738,4 mln zł, co stanowiło 121,2% limitu zobowiązań na 2011 r. (609,0 mln zł).

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

W 2011 r. na realizację Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy poniesiono wydatki w kwocie 32,2 mln zł, w tym z budżetu środków europejskich – 29,8 mln zł i na współfinansowanie krajowe – 2,4 mln zł, tj. 30,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej na rok 2011 i 53,3% planu po zmianach. Na niższy niż planowano stopień wydatkowania środków SPPW wpływ miał złożony, dwustopniowy proces oceny projektów oraz fakt, że każdy etap oceny wymagał uzyskania decyzji strony szwajcarskiej. Długotrwały proces oceny projektów przez stronę szwajcarską (3–5 miesięcy) oraz długotrwałe ustalenia z darczyńcą kształtu umów dla poszczególnych projektów skutkowały późniejszym rozpoczęciem ich realizacji. Według „Raportu rocznego z wdrażania SPPW” zaakceptowanego przez Komitet Monitorujący SPPW, do dnia 31 grudnia 2011 r. do oceny przekazano 46 kompletnych propozycji projektów, z czego 40 zostało zatwierdzonych, a sześć jest aktualnie ocenianych.

Pozostałe środki bezzwrotne

W 2011 r. na realizację projektów w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG), Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”¹²⁸

¹²⁷ Limit zobowiązań dla okresu 2007–2013 został określony w załączniku 16 tabela 1 do ustawy budżetowej na 2011 r.

¹²⁸ Środki na finansowanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Funduszu Granic Zewnętrznych, Europejskiego Funduszu Uchodźczego oraz Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów.

oraz pozostałych programów ujętych w załączniku nr 17 do ustawy budżetowej¹²⁹ wydatkowano 673,8 mln zł, tj. 88,4% planu po zmianach.

Na realizację NMF oraz MF EOG w 2011 r. wykorzystano kwotę 433,7 mln zł, tj. 85,5% planu po zmianach. Niższa realizacja wydatków na MF EOG i NMF wynikała między innymi z długotrwałego procesu kontraktacji środków, przedłużających się procedur przetargowych. Na poziom wydatków i stan zaawansowania projektów wpływ miały również czynniki atmosferyczne oraz prace archeologiczne na terenach inwestycji projektów. Okoliczności te wpłynęły na wydłużenie realizacji niektórych projektów do kwietnia 2012 r., na co beneficjenci uzyskali zgodę darczyńców. Ponadto niepełne wydatkowanie wynikało również z opóźnień po stronie darczyńców w przekazywaniu decyzji o akceptacji sprawozdań końcowych.

Dane dotyczące wykorzystania pozostałych środków w latach 2010–2011 r., według załącznika nr 17 do ustawy budżetowej na rok 2011, przedstawiono w tabeli 37.

Tabela 37. Wykorzystanie pozostałych środków

Programy	Limit wydatków		Plan po zmianach		Wykonanie		6:4	7:5	7:6
	2010	2011	2010	2011	2010	2011			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	440,6	391,8	838,2	761,9	756,3	673,8	90,2	88,4	89,1
Norweski Mechanizm Finansowy i MF Europejskiego Obszaru Gospodarczego ¹⁾	391,2	294,8	675,9	507,4	610,9	433,7	90,4	85,5	71,0
Program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”	1,7	2,8	77,3	80,9	64,8	72,3	83,8	89,4	111,6
Inne środki finansowe z budżetu UE ²⁾	47,7	94,2	85,0	173,6	80,6	167,8	94,8	96,7	208,0

¹⁾ w wykonaniu wydatków za rok 2011 (kwota 433,7 mln zł) na realizację Mechanizmów Finansowych MF EOG i NMF nie ujęto kwoty 36 tys. zł. Kwota ta została wykazana w załączniku nr 15 do ustawy budżetowej na rok 2011 (w planie po zmianach w zał. nr 15 na realizację w/w Mechanizmów zaplanowano kwotę 149 tys. zł)

²⁾ w pozycji Inne środki finansowe z budżetu UE za 2010 r. ujęto również środki Funduszu TEN-T (Trans European Network - Transport), które w załączniku nr 17 w ustawie budżetowej na rok 2010 były ujęte w odrębnej pozycji (limit wydatków w 2010 r. wyniósł – 37,9 mln zł, plan po zmianach 57,7 mln zł i wykonanie 2010 r. – 55,0 mln zł). W ustawie budżetowej na rok 2011 (zał. nr 17) środki Funduszu TEN-T nie zostały wyodrębnione.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

9.2. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 był realizowany poprzez uzgodnione z Komisją Europejską *Podstawy Wspierania Wspólnoty* oraz wynikające z tego dokumentu sektorowe programy operacyjne (SPO)¹³⁰. Polityka spójności w ramach NPR 2004–2006

¹²⁹ Programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) wraz z limitem wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie tych programów (nie ujętych w załączniku nr 16 do ustawy budżetowej).

¹³⁰ SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Transport, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, PO Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz PO Pomoc Techniczna.

realizowana była również przez projekty współfinansowane z Funduszu Spójności w sektorze transport i środowisko, a także przez dwie Inicjatywy Wspólnotowe (IW) Interreg¹³¹ oraz Equal¹³² (finansowane z funduszy strukturalnych).

Dla wszystkich programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych terminowo zostały przekazane dokumenty zamknięcia, końcowe deklaracje wydatków wraz z wnioskami o płatność końcową, sprawozdania końcowe z realizacji programu oraz deklaracje i raporty zamknięcia. W 2011 r. Komisja Europejska rozliczyła saldo końcowe i wypłaciła płatności końcowe w łącznej kwocie 78,5 mln euro dla SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich i PO Pomoc Techniczna 2004–2006, a także Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w części finansowanej z Europejskiego Funduszu Społecznego. Komisja rozliczyła również saldo końcowe Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz czterech z siedmiu IW Interreg IIIA, w tym dwóch dla których Instytucja Płatnicza jest po stronie polskiej (*Polska-Słowacja i Polska-Białoruś-Ukraina*). Z tego tytułu wpłynęły do Polski środki w kwocie 9,5 mln euro.

Wnioski o płatność końcową wraz z końcowymi deklaracjami wydatków przekazane zostały Komisji Europejskiej dla 127¹³³ spośród 130 projektów dofinansowanych z Funduszu Spójności. Nie zostały złożone wnioski o płatność końcową dla trzech projektów, dla których Instytucja Zarządzająca wystąpiła do KE o przedłużenie terminu kwalifikowalności wydatków. W związku z pozytywną decyzją KE dla projektu *Program gospodarki wodno-ściekowej w Tarnobrzegu* – termin złożenia wniosku upłynie 31 maja 2012 r. Dwa projekty – *Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Kędzierzynie Koźlu* oraz *Budowa autostrady A1. Odcinek Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Bełk-Gorzyczki* nadal oczekują na wydanie decyzji KE.

Komisja Europejska rozliczyła saldo końcowe pomocy i przekazała płatności końcowe dla 17 projektów Funduszu Spójności na łączną kwotę 76,9 mln euro, z tego dla ośmiu¹³⁴ projektów w kwocie 16,5 mln euro¹³⁵ w sektorze środowisko oraz dla dziewięciu projektów (60,4 mln euro) w sektorze transport.

¹³¹ Interreg – Inicjatywa UE, wspierająca współpracę transgraniczną, transnarodową i międzynarodową.

¹³² Equal – Inicjatywa UE, wspierająca projekty mające na celu współpracę ponadnarodową służącą programowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku.

¹³³ Stan na 4 kwietnia 2012 r., 126 wniosków zostało przekazanych do końca 2011 r., jeden w 2012 r.

¹³⁴ W liczbie tej uwzględniono projekt "Ocena i poprawa zdolności Narodowego Funduszu oraz jednostek wdrażających ISPA w systemie rozszerzonej decentralizacji zarządzania EDIS zakończony 31 grudnia 2005 r.

¹³⁵ Dla dwóch projektów środki w kwocie 9,13 mln euro wpłynęły w 2012 r.

IV. Sektor finansów publicznych

Analiza dochodów i wydatków budżetu państwa oraz dochodów i wydatków budżetu środków europejskich nie daje pełnego obrazu finansów państwa. Obrazu takiego nie daje również zbiorcza analiza wszystkich planów finansowych – w tym mających kluczowe znaczenie dla finansów publicznych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych – zamieszczanych w ustawie budżetowej. Poza zakresem podmiotowym ustawy budżetowej pozostają bowiem tak ważne segmenty sektora finansów publicznych jak:

- sektor samorządowy (jednostki samorządu terytorialnego i podległe im instytucje publiczne),
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ),
- państwowe uczelnie,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury.

Z ustawy budżetowej wyłączona jest również przeważająca część operacji finansowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a więc instytucji zarządzającej wykorzystaniem środków unijnych na realizację większości przedsięwzięć krajowych.

Bez szczegółowej analizy wszystkich instytucji publicznych nie można nie tylko ocenić stanu finansów państwa, lecz nawet wszechstronnie ocenić wykonania budżetu państwa. Znaczna część wymienionych powyżej instytucji publicznych może bowiem funkcjonować tylko dzięki środkom otrzymywanym z budżetu państwa. W 2011 roku udział dochodów budżetu państwa (bez dochodów pochodzących od jednostek sektora finansów publicznych) w dochodach publicznych wynosił ok. 45%, a udział budżetu państwa w ostatecznych (czyli kierowanych do podmiotów spoza sektora finansów publicznych) wydatkach sektora finansów publicznych – ok. 22%. Transfery do instytucji publicznych stanowiły w tym samym roku ok. 51% wszystkich wydatków budżetowych. Jest więc oczywiste, że efektywności wydatków budżetu państwa nie da się racjonalnie ocenić bez jednoczesnej oceny finansów jednostek i instytucji zasilanych środkami budżetowymi.

Analiza całości dochodów i wydatków publicznych jest wreszcie istotna z tego powodu, że wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej zobowiązania 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 podmiotowemu zakresowi budżetu państwa.

Zgodnie z art. 182 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, przedkładane przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej ma zawierać *dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych*. W rządowym sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej na rok 2011 wymóg ten został

spełniony, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na fakt, iż dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych przedstawiane są – podobnie jak w ostatnich latach – w mało czytelnej formie i ograniczone do najbardziej podstawowych wielkości. Nie są też dostępne szczegółowe informacje o zastosowanej metodologii obliczania wielkości dochodów i wydatków publicznych.

1. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych

Według danych Ministerstwa Finansów dochody sektora finansów publicznych wyniosły w 2011 roku 604.203,0 mln zł, co odpowiada 39,6% produktu krajowego brutto w 2011 roku¹³⁶, natomiast wydatki budżetu państwa wyniosły w 2011 roku 660.082,1 mln zł. Deficyt sektora finansów publicznych wyniósł zatem 55.279,1 mln zł, czyli ok. 3,7% PKB i aż o 34% mniej niż w roku 2010. Przełamany został więc trwający od roku 2008 okres nieprzerwanego pogarszania się stanu równowagi finansów publicznych.

Tabela 38. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2006–2011

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mld zł					
Dochody	419,9	486,2	514,0	539,7	551,2	604,2
Dochody bieżące (krajowe)	413,4	464,0	485,9	497,2	503,1	546,3
Dochody majątkowe (krajowe)	6,5	7,2	7,0	6,5	7,1	7,2
Środki z UE	x	14,9	21,0	36,0	41,0	50,7
Wydatki	442,4	485,2	534,0	590,8	636,3	660,1
Wydatki bieżące	401,9	434,6	475,3	521,3	554,1	573,3
Wydatki majątkowe	40,6	50,6	58,7	69,6	82,2	86,8
Deficyt/nadwyżka	-22,6	1,0	-20,0	-51,1	-84,7	-55,9
Rok poprzedni = 100						
Dochody		115,8	105,7	105,0	102,1	109,6
Dochody krajowe						
Dochody bieżące (krajowe)		112,2	104,7	102,3	101,2	108,6
Dochody majątkowe (krajowe)		105,3	102,7	113,3	94,9	101,7
Środki z UE		111,5	97,5	92,7	109,1	123,7
Wydatki		109,7	110,1	110,6	107,6	103,8
Wydatki bieżące		108,1	109,4	109,7	106,3	103,5
Wydatki majątkowe		124,8	116,0	118,6	117,7	105,9
Deficyt			X	255,4	166,7	66,0

¹³⁶ Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny w dniu 14 maja 2012 r., produkt krajowy brutto (mierzony w cenach bieżących) wyniósł w 2011 roku 1.524,7 mld zł – por. obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2010 r. (M.P. z 2012 r., poz. 327) – dostępne również na stronie internetowej GUS, adres: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_12918_PLK_HTML.htm.

Sektor finansów publicznych

PKB = 100						
Dochody	39,6	41,3	40,3	40,2	38,9	39,6
Dochody bieżące (krajowe)	39,0	39,4	38,1	37,0	35,5	35,8
Dochody majątkowe (krajowe)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Środki z UE	0,0	1,3	1,6	2,7	2,9	3,3
Wydatki	41,7	41,2	41,9	44,0	44,9	43,3
Wydatki bieżące	37,9	36,9	37,3	38,8	39,1	37,6
Wydatki majątkowe	3,8	4,3	4,6	5,2	5,8	5,7
Deficyt	-2,1	0,1	-1,6	-3,8	-6,0	-3,7

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Jak widać z zamieszczonych powyżej danych, redukcja deficytu sektora finansów publicznych była efektem jednoczesnego, znacznego wzrostu dochodów publicznych, jak i znaczącego ograniczenia tempa wzrostu wydatków publicznych – realna wartość tych wydatków była w 2011 roku o około 0,5% niższa niż w roku 2010.

Do wzrostu dochodów publicznych w istotny sposób przyczynił się duży wzrost dochodów pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Dochody z tego źródła były w 2011 roku aż o 23,7% większe niż w roku 2010, co świadczy o istotnym przyspieszeniu tempa realizacji programów i projektów realizowanych z finansowym wsparciem z budżetu UE. Przypomnieć jednak należy, że wysokie tempo wzrostu dochodów pochodzących z budżetu UE wynika przede wszystkim z nadrobienia zaległości powstałych w poprzednich latach, a zakładany na rok 2011 plan pozyskiwania dochodów z budżetu UE nie został w całości zrealizowany.

Dochody krajowe rosły w 2011 roku znacznie wolniej niż dochody zagraniczne. Odnotować należy jednak fakt, że tempo wzrostu dochodów krajowych było większe zarówno od tempa wzrostu cen, jak i od tempa wzrostu produktu krajowego brutto. Oznacza to, że wzrosła zarówno realna wartość krajowych dochodów publicznych (o 4%), jak i wskaźnik relacji krajowych dochodów publicznych do produktu krajowego brutto – z 36,0% w 2010 roku do 36,3% w roku 2011. W podobnym stopniu – z 19,3% w roku 2010 do 19,6% w roku 2011 wzrósł również wskaźnik relacji dochodów podatkowych do PKB. W 2011 roku nastąpiło więc nieznaczne zwiększenie szeroko rozumianych obciążeń fiskalnych.

Wyniki sektora finansów publicznych w 2011 roku są lepsze od zakładanych. W uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2011 założono bowiem, że¹³⁷:

- dochody sektora finansów publicznych wzrosną w 2011 roku do poziomu 622,3 mld zł (41,6% prognozowanej wartości PKB),,
- wydatki sektora finansów publicznych wyniosą 697,7 mld zł (46,6% PKB), w tym 121,3 mld zł stanowiąc będą wydatki majątkowych.

¹³⁷ Ustawa budżetowa na rok 2011. Uzasadnienie. Tom I – Omówienie, s. 179–184.

Dochody i wydatki sektora finansów publicznych okazały się przeszacowane, przy czym odchylenie od założeń było większe w przypadku wydatków. W efekcie faktycznie zrealizowany deficyt sektora finansów publicznych był o 19,5 mld zł mniejszy niż zakładano. Zasadnicze znaczenie dla obniżenia deficytu miał przy tym fakt, iż publiczne wydatki majątkowe były w 2011 roku aż o 34,5 mld zł, czyli o około 28,4% mniejsze niż planowano. Wyniki kontroli NIK wskazują, że jedną z istotnych przyczyn nieosiągnięcia planowanej wielkości wydatków majątkowych są opóźnienia w realizacji projektów inwestycyjnych wspieranych środkami UE.

Zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych i przekroczenie przyjętych w tej kwestii założeń ocenić należy pozytywnie. Jednak nawet tak istotne zmniejszenie nierównowagi sektora finansów publicznych, jak osiągnięte w 2011 roku, nie gwarantuje jeszcze wypełnienia zaleceń Komisji Europejskiej i redukcji – w 2012 roku – deficytu sektora rządowego do poziomu poniżej 3% PKB. Wypełnienie tego zalecenia wymagałoby bowiem kolejnego zmniejszenia deficytu sektora rządowego o ponad 30 mld zł.

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 dane o 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 sprawozdawcze opracowane zgodnie z regułami systemu ESA'95 są również podstawą oceny wypełniania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej norm odnoszących się do stanu równowagi finansów publicznych, czyli norm deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz państwowego długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto. Zastosowanie tej metodologii spowodowałoby wzrost państwowego długu publicznego do poziomu 56,3% i przekroczenie kolejnego progu ostrożnościowego, określonego w ustawie o finansach publicznych. Oznacza to, że w roku 2013 zaostreniu uległyby zasady planowania wysokości deficytu budżetu państwa i budżetów samorządowych.

Tabela 39. Deficyt i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007–2011

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
	mld zł				
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych		-46,8	-98,7	-111,2	-78,0
Sektor rządowy	-35,3	-49,8	-71,5	-83,9	-65,2
Sektor samorządowy	0,5	-2,3	-14,0	-16,7	-11,2
Sektor ubezpieczeń społecznych	12,7	5,2	-132	-11,	-1,5
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	529,4	600,8	684,1	778,2	858,9
	PKB = 100				
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9	-5,1
Sektor rządowy	-3,0	-3,9	-5,3	-5,9	-4,3
Sektor samorządowy	0,0	-0,2	-1,0	-1,1	-0,7
Sektor ubezpieczeń społecznych	1,1	0,4	-1,0	-0,8	-0,1
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	45,0	47,1	50,9	55,0	56,3

Źródło: Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r., Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1377_PLK_HTML.htm

Publikowane przez GUS wyniki finansowe sektora instytucji rządowych i samorządowych różnią się istotnie od sporządzonych w Ministerstwie Finansów zestawień dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, przy czym dane GUS – w odróżnieniu od danych Ministerstwa Finansów – odpowiadają pod względem metodologii rachunków przyjętym standardom europejskim i światowym¹³⁸. Oznacza to, że w świetle powszechnie przyjętych zasad prezentacji danych o finansach publicznych, stan polskich finansów publicznych jest gorszy niż wynikałoby to z danych Ministerstwa Finansów. Podkreślić jednak należy, że skala rozbieżności między zestawieniami dochodów i wydatków publicznych GUS i Ministerstwa Finansów – choć duża, bo deficyt finansów publicznych w ujęciu GUS jest o 1,4% PKB większy niż w rachunkach Ministerstwa Finansów – jest jednak znacząco mniejsza niż w poprzednich latach¹³⁹.

2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych

W 2011 roku nie nastąpiły istotne zmiany w strukturze dochodów i wydatków publicznych. Tak jak w poprzednich latach największa część dochodów publicznych zrealizowana została w podsektorze rządowym, obejmującym między innymi budżet państwa i budżet środków europejskich, natomiast największe wydatki publiczne wykonane zostały w sektorze ubezpieczeń społecznych. Zamieszczone w tabeli 40 dane o dochodach i wydatkach publicznych w podziale na podsektory sektora finansów publicznych pokazują jak znaczne są rozbieżności pomiędzy własnymi dochodami¹⁴⁰ poszczególnych podsektorów, a ich potrzebami finansowymi. Dla zilustrowania skali niezbędnych przemieszczeń (transferów) środków pomiędzy podsektorami wskazać można następujące fakty:

- sfinansowanie własnych potrzeb finansowych podsektora rządowego wymagało w 2011 roku wykorzystania tylko 69,4% własnych dochodów, w tym w budżecie państwa – 54,4%,
- wydatki sektora samorządowego finansowane są w 60,5% środkami pochodzącymi z innych podsektorów sektora finansów publicznych;
- w sektorze ubezpieczeniowym dochody własne pokrywają tylko 65,6% wydatków tego podsektora, przy czym wartość takiego współczynnika jest silnie zróżnicowana wewnątrz podsektora – Narodowy Fundusz Zdrowia finansuje swe wydatki niemal wyłącznie własnymi środkami, w Funduszu Emerytalno-Rentowym KRUS dochodami własnymi finansuje się zaledwie około 5% wydatków.

¹³⁸ Różnice między polskim i europejskim systemem ewidencji dochodów i wydatków publicznych mają swe źródło zarówno w zakresie podmiotowym obu systemów (do sektora finansów publicznych nie zalicza się na przykład Krajowego Funduszu Drogowego, będącego – w świetle zasad ESA – elementem sektora instytucji rządowych i samorządowych), jak i w niezgodnych ze standardami europejskimi zasadami ewidencji rozliczeń między budżetem państwa a Funduszem Ubezpieczeń Społecznych oraz wykorzystania środków z prywatyzacji.

¹³⁹ W 2009 r. różnica pomiędzy oszacowaniem deficytu sektora finansów publicznych (MF) i oszacowaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (GUS, Eurostat) wynosiła 4,8% PKB, w roku 2010 – 4,0% PKB.

¹⁴⁰ Własnymi dochodami podmiotu (podsektora) sektora finansów publicznych nazywać będziemy dochody pochodzące spoza sektora finansów publicznych. Analogicznie, wydatkami własnymi (albo wydatkami ostatecznymi) nazywamy wydatki kierowane do podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Sektor finansów publicznych

Tabela 40. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2011 r., według podsektorów

Treść	Sektor finansów publicznych				
	Ogółem	Podsektor rządowy		Podsektor samorządowy	Podsektor ubezpieczeń społecznych ¹⁾
		Ogółem	w tym: budżet państwa		
	mld zł				
Dochody					
Przed konsolidacją	853,3	382,2	277,6	216,1	255,0
Po konsolidacji	604,2	344,5	273,5	92,3	167,4
Wydatki					
Przed konsolidacją	909,1	418,2	302,7	228,7	262,2
Po konsolidacji	660,1	239,0	148,7	204,6	216,5
Wynik					
Przed konsolidacją	-55,9	-36,1	-25,1	-12,6	-7,2
Po konsolidacji	-55,9	105,5	124,8	-112,3	-49,1
	%%				
Dochody					
Przed konsolidacją	100,0	44,8	32,5	25,3	29,9
Po konsolidacji	100,0	57,0	45,3	15,3	27,7
Wydatki					
Przed konsolidacją	100,0	46,0	33,3	25,2	28,8
Po konsolidacji	100,0	36,2	22,5	31,0	32,8
Wynik					
Przed konsolidacją	100,0	64,6	44,9	22,5	12,9
Po konsolidacji	100,0	-188,7	-223,3	200,9	87,8

¹⁾ Razem z Narodowym Funduszem Zdrowia

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów

Dane z tabeli 40 pokazują wyraźnie rolę budżetu państwa w zarządzaniu finansów publicznych, a zarazem skalę centralizacji dochodów publicznych w Polsce. Budżet państwa służy nie tylko finansowaniu podstawowych zadań państwa (centralna administracja, obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości, nauka), ale i kształtuje – poprzez system transferów wewnątrz sektora finansów publicznych – sytuację finansową wszystkich podstawowych segmentów sfery publicznej.

Dochody sektora finansów publicznych

Dochody sektora finansów publicznych wyniosły w 2011 roku około 604,2 mld zł, co odpowiadało 39,6% wartości produktu krajowego brutto. Realna wartość dochodów publicznych była w 2011 roku o 5,1% większa niż w roku 2010, co oznacza, że tempo wzrostu dochodów publicznych przewyższyło tempo wzrostu produktu krajowego brutto w cenach bieżących.

Wzrost dochodów publicznych w 2011 spowodowany został przede wszystkim przyspieszeniem napływu środków z budżetu UE (wpływy w 2010 roku były aż

Sektor finansów publicznych

o 23,7% większe niż w roku 2010), a także przez wysokie dochody podatkowe, zwłaszcza z podatku dochodowego od osób prawnych, który – głównie dzięki korzystnym dla polskich przedsiębiorstw relacjom walutowym – wzrósł aż o 13,9%, czyli znacznie więcej niż można było szacować na podstawie zakładanych wskaźników makroekonomicznych. Istotny wzrost odnotowano również w przychodach z podatków pośrednich, gdzie głównym czynnikiem wzrostu dochodów były już nie relacje rynkowe, lecz decyzje systemowe, w szczególności podwyższenie stawek w podatku od towarów i usług, likwidacja ulg w akcyzie na paliwa zawierające powyżej 2,0% biokomponentów oraz na biokomponenty stanowiące samoistne paliwa i podwyższenie akcyzy na wyroby tytoniowe.

Odnotować należy również fakt, iż stabilizująca się po burzliwych latach 2008–2009 sytuacja gospodarcza pozwoliła – mimo ostrych ograniczeń płacowych w sektorze finansów publicznych – na uzyskanie realnego wzrostu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tabela 41. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2006–2011

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mld zł					
Dochody	419,9	486,2	514,0	539,7	551,2	604,2
Dochody bieżące	413,4	464,0	485,9	497,2	503,1	546,3
Podatki	218,1	258,4	274,9	258,0	276,0	301,3
w tym: podatki pośrednie	127,3	146,3	153,4	154,8	165,0	180,1
PIT	48,7	61,0	67,2	62,7	62,5	67,5
CIT	25,3	32,0	34,5	30,7	27,8	31,6
Krajowe dochody niepodatkowe	195,3	205,6	211,1	239,2	227,2	245,0
Krajowe dochody majątkowe	6,5	7,2	7,0	6,5	7,1	7,2
Środki z budżetu UE	0,0	14,9	21,0	36,0	41,0	50,7
	Rok poprzedni = 100					
Dochody	–	115,8	105,7	105,0	102,1	109,6
Dochody bieżące	–	112,2	104,7	102,3	101,2	108,6
Podatki	–	118,5	106,4	93,9	107,0	109,2
w tym: podatki pośrednie	–	115,0	104,8	100,9	106,6	109,2
PIT	–	125,2	110,2	93,4	99,6	108,0
CIT	–	126,6	107,8	88,8	90,6	113,9
Krajowe dochody niepodatkowe	–	105,3	102,7	113,3	94,9	107,9
Krajowe dochody majątkowe	–	111,5	97,5	92,7	109,1	101,7
Środki z budżetu UE	–	–	140,7	171,4	113,6	123,7
	PKB = 100					
Dochody	39,6	41,3	40,3	40,2	38,9	39,6
Dochody bieżące	39,0	39,4	38,1	37,0	35,5	35,8
Podatki	20,6	22,0	21,5	19,2	19,5	19,8
w tym: podatki pośrednie	12,0	12,4	12,0	11,5	11,7	11,8
PIT	4,6	5,2	5,3	4,7	4,4	4,4
CIT	2,4	2,7	2,7	2,3	2,0	2,1
Krajowe dochody niepodatkowe	18,4	17,5	16,5	17,8	16,0	16,1
Krajowe dochody majątkowe	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Środki z budżetu UE	0,0	1,3	1,6	2,7	2,9	3,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Wydatki sektora finansów publicznych

Wydatki sektora finansów publicznych wyniosły w 2011 roku 660,1 mld zł, co oznacza, że odnotowano spadek ich realnej wartości o około 0,5%. Podkreślić przy tym należy, że spadek realnej wartości wydatków nastąpił wyłącznie dzięki ograniczeniu wydatków bieżących, przy jednoczesnym szybkim wzroście wydatków majątkowych.

Szczególnie znaczny spadek zaobserwowano w grupie wydatków oznaczonych w tabeli 42 jako „Inne wydatki bieżące”, obejmującej przede wszystkim wynagrodzenia pracowników sektora finansów publicznych oraz tzw. wydatki rzeczowe, czyli wydatki na zakup towarów i usług. Wydatki zaliczane do tej grupy były – w ujęciu nominalnym – o 4% mniejsze niż w roku 2010. W ujęciu realnym oznacza to spadek wartości tych wydatków aż o 8%. Wskazuje to na znaczną skuteczność działań podjętych celu zahamowania szybkiego w ostatnich latach wzrostu wydatków bieżących, w tym przede wszystkim wynagrodzeń. Przekazane przez Ministerstwo Finansów materiały nie pozwalają jednak na głębszą analizę charakteru zmniejszanych wydatków (analizę struktury oszczędności budżetowych), a tym bardziej na analizę skutków tych cięć. Należy jednak uznać, że wprowadzone do ustawy o finansach publicznych reguły wydatkowe działają dość skutecznie.

Odnotować też należy fakt, iż w 2011 roku zahamowany został obserwowany od 2008 roku trend wzrostu relacji wydatków socjalnych do produktu krajowego brutto – wskaźnik ten osiągnął w 2011 roku poziom 15,9%, najniższy od roku 2005.

Tabela 42. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2006–2011

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mld zł					
Wydatki	442,4	485,2	534,0	590,8	636,3	660,1
Wydatki bieżące	401,9	434,6	475,3	521,3	554,1	573,3
Wydatki socjalne	181,3	188,5	203,2	223,8	237,4	242,7
Obsługa długu publicznego	29,4	29,1	26,9	34,1	36,5	39,1
Inne wydatki bieżące	191,2	217,0	245,3	263,4	280,2	268,8
Wydatki majątkowe	40,6	50,6	56,7	69,6	82,2	86,8
	Rok poprzedni = 100					
Wydatki	–	109,7	110,1	110,6	107,6	103,8
Wydatki bieżące	–	108,1	109,4	109,7	106,3	103,5
Wydatki socjalne	–	104,0	107,8	110,1	106,1	102,2
Obsługa długu publicznego	–	99,0	92,4	126,7	107,0	107,2
Inne wydatki bieżące	–	113,5	113,0	107,4	106,3	96,0
Wydatki majątkowe	–	124,8	116,0	118,6	117,7	105,9
	PKB = 100					
Wydatki	41,7	41,2	41,9	44,0	44,9	43,3
Wydatki bieżące	37,9	36,9	37,3	38,8	39,1	37,6
Wydatki socjalne	17,1	16,0	15,9	16,7	16,8	15,9
Obsługa długu publicznego	2,8	2,5	2,1	2,5	2,6	2,6
Inne wydatki bieżące	18,0	18,4	19,2	19,6	19,8	17,6
Wydatki majątkowe	3,8	4,3	4,6	5,2	5,8	5,7

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) odnotowały w 2011 roku niewielki wzrost dochodów – w ujęciu realnym łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego były o 0,9% większe niż w roku 2010. Czwarty rok z rzędu budżety samorządowe wykazały łączny deficyt, lecz dzięki wyraźnemu zahamowaniu wydatków, które w 2011 r. były – w ujęciu realnym o 2% mniejsze niż w roku 2010, zbiorczy deficyt budżetów jednostek samorządu terytorialnego został zmniejszony z 15 mld zł w 2010 r. do 10,3 mld zł (czyli do ok. 6% dochodów) w roku 2011.

Tabela 43. Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2011

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DOCHODY OGÓŁEM	117,0	131,4	142,6	154,8	162,8	171,3
Dochody własne	62,9	74,1	78,3	75,3	78,6	83,6
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	6,0	7,6	7,5	6,6	6,1	6,9
podatek dochodowy od osób fizycznych	20,6	25,6	28,5	27,0	26,9	29,4
podatek od nieruchomości	12,2	12,7	13,4	14,2	15,1	16,3
Dotacje celowe	19,6	20,5	23,8	22,6	25,8	26,1
Subwencja ogólna	34,5	36,8	40,5	45,3	47,2	48,3
WYDATKI OGÓŁEM	120,0	129,1	145,2	167,8	177,8	181,6
Wydatki majątkowe	25,0	27,1	31,9	43,1	44,2	42,4
w tym: wydatki na inwestycje	24,4	26,3	30,8	41,6	43,3	41,2
Wydatki bieżące	95,1	102,0	113,3	124,7	133,5	139,2
w tym: wydatki na wynagrodzenia	34,8	37,5	42,0	46,1	49,7	54,1
wydatki na obsługę długu	0,8	1,0	1,3	1,4	1,9	2,7
WYNIK	-3,0	2,3	-2,6	-13,0	-15,0	-10,3
	Rok poprzedni = 100					
DOCHODY OGÓŁEM	112,9	112,3	108,5	108,6	105,1	105,2
Dochody własne	115,2	117,9	105,7	96,1	104,4	106,4
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	130,4	126,8	98,1	88,5	92,5	112,3
podatek dochodowy od osób fizycznych	121,2	124,5	111,5	94,5	99,7	109,4
podatek od nieruchomości	106,1	104,5	105,9	105,5	106,6	107,5
Dotacje celowe	118,1	104,4	116,0	95,2	114,2	100,8
Subwencja ogólna	106,5	106,5	110,1	112,0	104,1	102,5
WYDATKI OGÓŁEM	108,0	107,6	112,4	115,6	105,9	102,2
Wydatki majątkowe	112,6	108,5	117,9	135,1	102,6	95,9
w tym: wydatki na inwestycje	114,0	107,7	117,4	135,0	104,0	95,2
Wydatki bieżące	107,0	107,3	111,0	110,1	107,1	104,2
w tym: wydatki na wynagrodzenia	106,4	107,6	112,2	109,6	107,9	108,8
wydatki na obsługę długu	61,5	118,4	132,4	106,4	132,2	146,4
WYNIK	40,5	-75,6	-115,3	499,2	114,7	68,7

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

O niskiej dynamice dochodów w sektorze samorządowym zdecydowało przede wszystkim ograniczenie tempa wzrostu transferów z budżetu państwa i z pozabudżetowych instytucji państwowych – subwencje ogólne były w 2011 roku tylko

o 2,5% większe niż w 2010 roku, jeszcze mniej, bo tylko o 0,8% wzrosła wartość dotacji dla JST. Wolniejsze tempo wzrostu transferów z sektora państwowego zostało jednak w dużej części zrekompensovane dużymi wpływami z udziałów w podatkach dochodowych.

Szybko rosnące w ostatnich latach zadłużenie JST zmusiło jednak samorządy do ograniczenia wydatków inwestycyjnych. W 2011 roku wydatki majątkowe JST były o ponad 4% mniejsze niż w roku 2010, co w ujęciu realnym oznacza ich redukcję o prawie 9%. Zwrócić przy tym należy uwagę na fakt, iż zmniejszając – pod presją narastającego zadłużenia – wydatki majątkowe, samorządy utrzymały dyscyplinę wydatków bieżących, których wartość w 2011 roku była, w ujęciu realnym, mniejsza niż w roku 2010.

Mimo tak restrykcyjnie ukształtowanych budżetów JST, zadłużenie sektora samorządowego nadal rośnie. W końcu 2011 roku łączne zadłużenie sektora samorządowego wynosiło już ponad 64,2 mld zł, z czego 61,2 mld zł przypadało na zadłużenie JST, a ok. 3 mld zł stanowił dług samorządowych zakładów opieki zdrowotnej. Udział sektora samorządowego w państwowym dęgu publicznym jest nadal stosunkowo niewielki (w końcu 2011 roku – 7,9%), lecz dynamika dęgu samorządowego budzi już zaniepokojenie – tylko w 2011 roku dług JST zwiększył się o prawie 21%. Zagrożenia związane ze wzrostem zadłużenia JST dobrze ilustruje tabela 44, w której przedstawiono – dla różnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego – relacje wielkości zadłużenia na koniec roku do dochodów budżetowych z kolejnych lat. Analizując dane z tabeli 44 należy pamiętać, że niemal wszystkie duże miasta są jednostkami o znacznym potencjale rozwojowym i stosunkowo dużych dochodach, niemniej fakt przekroczenia przez dług tych miast granicy 50% rocznych dochodów powinien już być traktowany jako ważny sygnał ostrzegawczy. Podkreślić też należy, że mniejsze zadłużenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich jest raczej efektem ich niskiej zdolności kredytowej i trudności w dostępie do rynków finansowych, niż dowodem na dobrą sytuację finansową.

Tabela 44. Relacja zadłużenia i dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2011

Lata	Województwa	Powiaty	Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	Pozostałe miasta	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2008	18,1	15,8	26,1	20,2	14,5	20,2
2009	15,6	19,4	38,2	26,4	18,6	26,0
2010	30,4	24,2	45,2	33,1	26,6	33,8
2011	36,9	26,1	51,3	37,0	30,8	38,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Analizując dane o budżetach JST pamiętać należy, że sektor samorządowy charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem wewnętrznym – odnosi się to zarówno do różnic między województwami, jak i do różnic pomiędzy rodzajami jednostek samorządu terytorialnego. Obrazem tego zróżnicowania jest tabela 45, w której przedstawiono – dla danych z roku 2011 – średnie dochody na jednego mieszkańca w podziale na województwa i rodzaje jednostek samorządu terytorialnego.

Sektor finansów publicznych

Tabela 45. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego na jednego mieszkańca w 2011 roku

Województwa	Województwa samorządowe	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe miasta	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
zł							
Polska ogółem	394	922	4.492	2.836	2.910	3.092	4.485
dolnośląskie	429	1.011	5.136	2.872	3.208	3.203	4.815
kujawsko-pomorskie	356	917	3.841	2.940	2.891	3.018	4.218
lubelskie	396	914	3.987	2.907	2.661	2.882	4.219
lubuskie	493	1.015	3.706	2.914	2.848	3.053	4.371
łódzkie	320	917	3.748	2.670	2.800	3.150	4.119
małopolskie	397	821	4.417	3.008	2.917	3.002	4.367
mazowieckie	469	891	6.047	2.867	3.083	3.100	5.287
opolskie	445	823	4.398	3.006	2.563	2.792	4.054
podkarpackie	442	949	4.786	2.750	2.882	2.971	4.443
podlaskie	409	885	4.304	2.538	2.748	3.142	4.372
pomorskie	392	1.002	4.537	2.979	3.022	3.582	4.754
śląskie	290	841	3.827	2.816	2.696	2.977	4.065
świętokrzyskie	408	970	5.053	2.745	2.822	3.071	4.487
warmińsko-mazurskie	391	1.103	4.205	2.871	3.177	3.363	4.637
wielkopolskie	365	843	4.391	2.590	2.778	3.095	4.224
zachodniopomorskie	439	1.076	3.611	3.089	3.186	3.506	4.528

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

4. Sytuacja finansowa wybranych jednostek

Sektor ubezpieczeń społecznych

Zmiana proporcji podziału składki emerytalno-rentowej pomiędzy otwarte fundusze emerytalne i Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) nie poprawiła sytuacji finansowej Funduszu, gdyż uzyskanie dodatkowych dochodów ze składek (wpływy ze składek były w 2011 roku o 15,2% większe niż w roku 2010) zostało zneutralizowane przez zmniejszenie dotacji z budżetu państwa i ograniczenie transferów z Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Tak więc zwiększenie składek opłacanych na rzecz FUS poprawiło finansowe parametry FUS – stopień finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego wpływami ze składek, stopień pokrycia wydatków własnymi dochodami, lecz nie spowodowało poprawy stanu finansów FUS, w dalszym ciągu finansowo zależnego od transferów z budżetu państwa. Redukcja dotacji budżetowej dla FUS była nieadekwatna do korzyści finansowych uzyskanych przez FUS z tytułu podwyższenia składki (FUS – zamiast dotacji – otrzymał w 2011 roku 5 mld zł pożyczki z budżetu). Podkreślenia wymaga też fakt, iż dodatkowe wpływy ze składek uzyskanych w 2011 roku kosztem OFE nie rekompensują w pełni skutków uprzedniego obniżenia składki rentowej, a relacja wpływów ze składek do wypłat świadczeń jest obecnie niższa niż w roku 2006.

Sektor finansów publicznych

Tabela 46. Dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2006–2011

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mln zł					
Dochody ogółem	120,9	129,6	136,1	138,4	167,5	162,0
Składki	80,5	88,4	81,6	85,3	89,8	103,4
Dotacje z budżetu państwa	24,5	23,9	33,2	30,5	38,1	37,5
Dotacja z budżetu państwa (OFE)	14,9	16,2	19,9	21,1	22,3	15,4
FRD	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	4,0
Inne	0,9	1,1	1,3	1,5	9,8	1,7
Wydatki	119,8	126,0	136,1	153,4	170,8	167,8
Wyплаты świadczeń emerytalno-rentowych	107,2	110,0	122,3	135,3	143,4	149,3
Inne świadczenia	8,7	8,1	9,9	12,6	13,5	13,5
Odpis na ZUS	3,0	3,1	3,3	3,4	3,8	3,8
Inne	0,3	0,2	0,6	2,0	10,0	1,3
Stopień finansowania świadczeń składkami	69,5	74,9	61,8	57,7	56,7	63,5
Stopień finansowania wydatków dochodami własnymi	68,0	71,0	60,9	56,6	52,5	62,6
	PKB = 100					
Dochody ogółem	11,4	11,0	10,7	10,3	11,8	10,6
Składki	7,6	7,5	6,4	6,3	6,3	6,8
Dotacje z budżetu państwa	2,3	2,0	2,6	2,3	2,7	2,5
Dotacja z budżetu państwa (OFE)	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,0
FRD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3
Inne	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7	0,1
Wydatki	11,3	10,7	10,7	11,4	12,1	11,0
Wyплаты świadczeń emerytalno-rentowych	10,1	9,3	9,6	10,1	10,1	9,8
Inne świadczenia	0,8	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9
Odpis na ZUS	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Inne	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,1

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Tak więc zwiększenie składek opłacanych na rzecz FUS poprawiło finansowe parametry FUS – stopień finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego wpływami ze składek, stopień pokrycia wydatków własnymi dochodami, lecz nie spowodowało poprawy stanu finansów FUS, w dalszym ciągu finansowo zależnego od transferów z budżetu państwa. Redukcja dotacji budżetowej dla FUS była nieadekwatna do korzyści finansowych uzyskanych przez FUS z tytułu podwyższenia składki (FUS – zamiast dotacji – otrzymał w 2011 roku 5 mld zł pożyczki z budżetu). Podkreślenia wymaga też fakt, iż dodatkowe wpływy ze składek uzyskanych w 2011 roku kosztem OFE nie rekompensują w pełni skutków poprzedniego obniżenia składki rentowej, a relacja wpływów ze składek do wypłat świadczeń jest obecnie niższa niż w roku 2006.

Sytuacja finansowa FUS w 2011 roku powoduje, że nadal aktualne są sformułowane przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 roku stwierdzenia, iż:

- planowane zwiększenie dochodów FUS nie wystarczy do zahamowania luki między dochodami i wydatkami FUS,
- przejście części składek należnych obecnie otwartym funduszom emerytalnym zwiększa długoterminowe obciążenia sektora finansów publicznych z tytułu przyszłych wypłat świadczeń emerytalno-rentowych należnych ubezpieczonym.

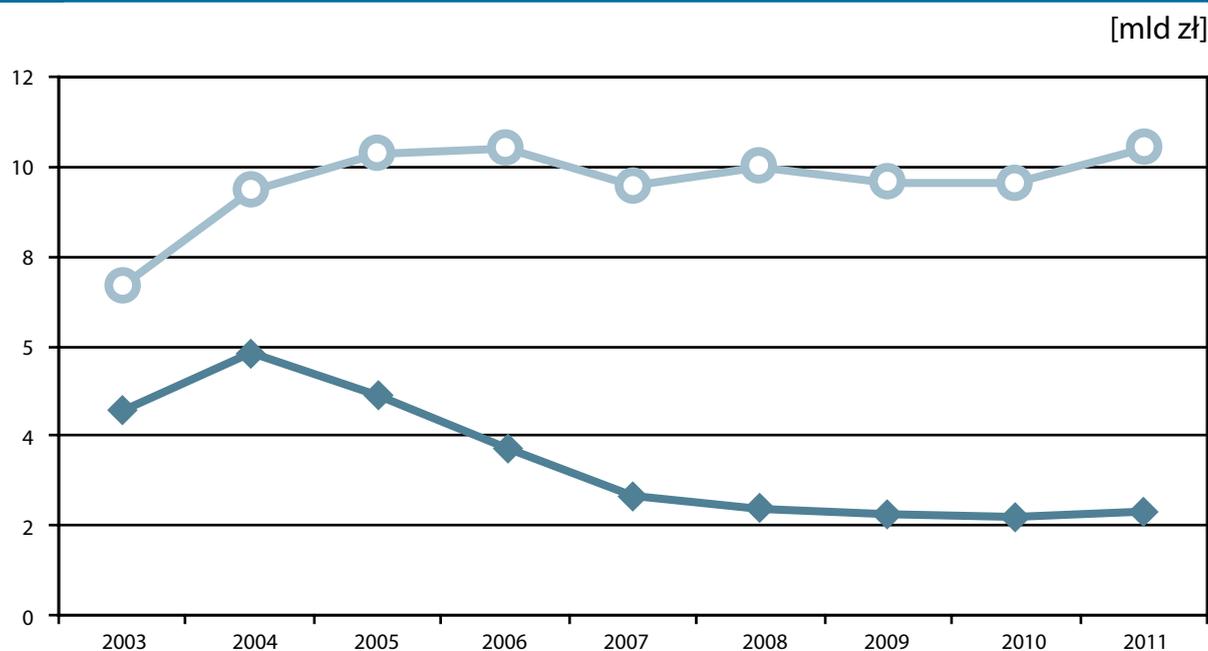
W 2011 roku nie nastąpiły istotne zmiany w sytuacji finansowej Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS. Jego przychody były w 2011 roku o 1,3% większe niż w roku 2010. Dotacja z budżetu państwa stanowiła pokrycie 95% wypłat świadczeń wypłacanych z tego funduszu.

Narodowy Fundusz Zdrowia i samodzielne zakłady opieki zdrowotnej

Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) utrzymał w 2011 roku stabilną pozycję finansową, odnotowując tylko niewielki deficyt, niewymagający zaciągania zobowiązań. Możliwość utrzymania równowagi finansowej NFZ zapewnia mu obowiązujący system gospodarki finansowej, oparty na ilościowym limitowaniu świadczeń kontraktowanych od poszczególnych świadczeniodawców. Stan równowagi finansowej NFZ nie świadczy więc ani o zbilansowaniu dochodów NFZ i potrzeb osób ubezpieczonych, ani o właściwej dostępności szeroko rozumianych usług medycznych.

Większe obawy budzi stan finansów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ), a w szczególności – stan ich zadłużenia. Od 2004 roku stan zadłużenia SPZOZ waha się w granicach od 9,4 mld zł do 10,5 mld zł. W tym samym czasie zmniejszył się natomiast z ok. 5,9 mld zł stan zobowiązań wymagalnych.

22. Całkowite i wymagalne zobowiązania SPZOZ w latach 2003–2011



Źródło: dane Ministerstwa Zdrowia.

Taki układ danych świadczy nie tylko o złej sytuacji finansowej znacznej części SPZOZ, ale i o nieskuteczności podejmowanych kilkakrotnie w ostatnich latach 10 latach programach restrukturyzacyjnych. Przypomnieć należy, że w ramach programów restrukturyzacji SPZOZ nie tylko udzielono zadłużonym jednostkom pożyczek, umożliwiającym uporządkowanie stosunków z wierzycielami i sfinansowanie programów naprawczych, lecz również dokonywano – ze środków Skarbu Państwa i samorządów – bezpośredniego wykupu długu SPZOZ. Jeśli więc mimo takich działań zadłużenie SPZOZ nadal utrzymuje się na poziomie przekraczającym 10 mld zł, to oznacza to, że SPZOZ zaciągają nadal znaczne zobowiązania, a środki włożone w oddłużenie nie doprowadziły do osiągnięcia zamierzonych celów restrukturyzacji.

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.

Fundusz Pracy

Po dwóch latach, w których Fundusz Pracy wykazywał nadwyżkę wydatków nad dochodami, w 2011 roku dochody Funduszu były większe od wydatków. Przy niewielkim wzroście przychodów ze składek i bardzo wyraźnym ograniczeniu dotacji z budżetu państwa (zmniejszono je o ponad 32%), wydatki Funduszu Pracy były w 2011 roku aż o 28,5% mniejsze niż w roku 2010.

Tabela 47. Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 2006–2011

Treść	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mln zł					
Przychody	7.506,7	8.381,4	9.101,9	10.326,6	10.962,7	10.486,8
Składki	6.752,7	7.679,8	8.766,8	8.780,9	8.806,5	8.900,8
Dotacja z budżetu państwa			189,3	690,4	1.562,1	1.058,4
Inne	754,0	701,7	145,8	855,3	594,1	527,7
Wydatki (koszty)	5.481,8	5.338,7	5.755,7	11.245,0	12.234,5	8.744,2
Wynik	2.024,9	3.042,7	3.1346,2	-918,4	-1.271,8	1.742,6
	Rok poprzedni = 100					
Przychody	110,5	111,7	108,6	113,5	106,2	95,7
Składki	106,1	113,7	114,2	100,2	100,3	101,1
Dotacja z budżetu państwa				364,7	226,3	67,8
Inne		93,1	20,8	586,5	69,5	88,8
Wydatki (koszty)	175,0	97,4	107,8	195,4	108,8	71,5
Wynik	167,4	150,3	110,0	-27,4	138,5	-137,0

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów.

Największą pozycję w wydatkach Funduszu Pracy stanowią zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych. W 2011 roku na ten cel przeznaczono prawie 4,8 mld zł, o 4,2% mniej niż w roku 2010.

W strukturze wydatków Funduszu Pracy zaskakuje bardzo duże, bo wynoszące prawie 50%, zmniejszenie wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Zastrzeżenia budzi fakt, że tak znacznych cięć w aktywnych wydatkach Funduszu dokonano w sytuacji rosnącego bezrobocia, gdy Fundusz dysponował wolnymi środkami.

* * *

- W roku 2011 nastąpiła wyraźna poprawa stanu równowagi finansów publicznych, wyrażająca się zmniejszeniem deficytu sektora finansów publicznych (w ujęciu Ministerstwa Finansów) do 3,7% PKB oraz zmniejszeniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 5,1% PKB. Fakt ten ocenić należy pozytywnie, lecz jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że:
 - istotna część wzrostu dochodów publicznych w 2011 r. spowodowana została czynnikami jednorazowymi, co oznacza, że utrzymanie w kolejnych latach dynamiki wzrostu dochodów osiągniętego w roku 2011 będzie trudne,
 - niskie tempo wzrostu wydatków publicznych w 2011 roku jest efektem drastycznego ograniczenia – w porównaniu z założeniami przyjętymi przy konstrukcji budżetu państwa i budżetu środków europejskich na rok 2011 – wydatków majątkowych,
 - osiągnięcie do końca 2012 roku wymaganego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wymagać będzie dalszych, znaczących ograniczeń wydatków publicznych.
- Poważnym zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych pozostaje wysoki, bliski konstytucyjnemu limitowi, poziom państwowego długu publicznego. Oprócz całkowitej wielkości długu szczególnej uwagi i analizy wymaga szybko rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza dużych miast), a także niemal niezmienny od 8 lat poziom zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wskazujący na brak efektów działań restrukturyzacyjnych w sferze ochrony zdrowia,
- Sposób prezentacji dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w rządowym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa jest nieprzejrzysty i ograniczony do najbardziej podstawowych danych, co praktycznie uniemożliwia pogłębioną analizę stanu finansów publicznych i ocenę wpływu, jaki na tę sytuację wywiera wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Znaczne rozbieżności pomiędzy statystyką finansów sektora finansów publicznych i statystyką sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny skłaniać do zastosowania się w sprawozdaniach budżetowych do rekomendacji OECD¹⁴¹ i prezentowania – wraz z rachunkiem dochodów i wydatków sektora finansów publicznych – wyjaśnienia różnic między zastosowanym ujęciem dochodów i wydatków publicznych, a międzynarodowymi standardami statystyki finansowej i rachunków narodowych.

¹⁴¹ *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD 2002, dostępne na stronie internetowej OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

5. Wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych

5.1. Wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych

Państwowe fundusze celowe są tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Przychody państwowych funduszy celowych są środkami publicznymi, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowe fundusze celowe w 2010 r. utraciły osobowość prawną i zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, których dysponentem jest minister albo inny organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz.

Spośród 28 funduszy funkcjonujących w 2010 roku, Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych zlikwidowany został z dniem 31 grudnia 2010 r.¹⁴². W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2011 r. ujęto plany finansowe 27 państwowych funduszy celowych. Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej utworzono od 1 stycznia 2011 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe państwowych funduszy celowych, z wyjątkiem Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, wykonane zostały prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi.

Realizację przychodów (w tym dotacji) i wydatków funduszy w latach 2010–2011 przedstawiają dane zawarte w tabeli 48.

Tabela 48. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2010–2011

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2010	2011			6:3	6:4	6:5	
			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
			mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	Ogółem przychody ¹⁾	a)	206.463,5	197.181,1	196.919,7	198.241,1	96,0	100,5	100,7
	w tym dotacja	b)	55.383,1	53.388,3	53.334,9	54.437,5	98,3	102,0	102,1
	Ogółem wydatki ¹⁾	c)	209.484,8	203.488,4	203.776,7	201.376,5	96,1	99,0	98,8
Fundusze dotowane									
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	a)	167.480,8	162.055,5	161.621,8	162.035,8	96,7	100,0	100,3
		b)	38.111,7	37.134,4	37.134,4	37.513,4	98,4	101,0	101,0
		c)	170.844,7	167.834,0	167.393,9	167.785,9	98,2	100,0	100,2
2	Fundusz Emerytalno-Rentowy	a)	16.347,7	16.559,7	16.559,7	16.567,4	101,3	100,0	100,0
		b)	14.935,8	15.120,0	15.120,0	15.120,0	101,2	100,0	100,0
		c)	16.575,4	16.625,6	16.625,6	16.498,5	99,5	99,2	99,2
3	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	a)	39,0	33,9	33,9	35,5	90,8	104,4	104,4
		b)	6,0	1,0	1,0	1,0	16,7	100,0	100,0
		c)	43,7	33,9	35,4	34,1	78,2	100,6	96,3

¹⁴² Art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

Sektor finansów publicznych

Lp.	Nazwa funduszu		Wykonanie 2010	2011			6:3	6:4	6:5
				Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
				mln zł					
4	Fundusz Pracy	a)	10.962,6	10.271,2	10.402,2	10.486,8	95,7	102,1	100,8
		b)	1.562,1	330,0	330,0	1.058,4	67,8	320,7	320,7
		c)	12.234,5	8.720,6	8.873,7	8.744,2	71,5	100,3	98,5
5	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	a)	4.252,5	4.210,4	4.335,0	4.677,5	110,0	111,1	107,9
		b)	763,0	779,5	749,5	744,7	97,6	95,5	99,4
		c)	4.320,3	4.303,2	4.427,8	4.262,0	98,6	99,0	96,3
Fundusze niedotowane									
6	Fundusz Emerytur Pomo- stowych	a)	194,9	224,3	224,3	219,8	112,8	98,0	98,0
		b)	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		c)	73,1	177,4	177,4	118,4	162,0	66,7	66,7
7	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	a)	538,5	550,0	550,0	575,9	106,9	104,7	104,7
		c)	194,6	1.201,7	1.201,7	260,7	134,0	21,7	21,7
8	Fundusz Administracyjny	a)	585,2	582,4	582,4	581,7	99,4	99,9	99,9
		c)	586,2	584,2	592,8	570,0	97,2	97,6	96,2
9	Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym ³⁾	a)	30,3	2,0	2,0	3,1	10,2	154,6	154,6
		c)	21,8	26,9	26,9	19,4	88,7	72,0	72,0
10	Fundusz Promocji Twórczości	a)	0,4	0,7	0,7	0,6	137,2	84,2	84,2
		c)	0,6	0,8	0,8	0,5	94,0	69,1	69,1
11	Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów ²⁾	a)	13,0	12,0	12,0	19,9	153,1	165,5	165,5
		c)	12,6	14,5	14,5	14,2	112,5	98,1	98,1
12	Fundusz Wsparcia Policji	a)	82,4	88,8	96,7	78,6	95,3	88,5	81,2
		c)	82,2	88,7	96,7	78,0	94,8	87,8	80,6
13	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	a)	551,4	569,0	569,0	551,0	99,9	96,8	96,8
		c)	601,4	565,4	565,4	511,3	85,0	90,4	90,4
14	Fundusz Promocji Kultury	a)	134,3	143,8	149,9	144,4	107,6	100,4	96,3
		c)	205,1	145,3	151,4	117,7	57,4	81,1	77,8
15	Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	a)	8,0	2,0	2,0	13,7	171,0	671,9	671,9
		c)	5,1	5,8	5,8	8,4	164,5	145,2	145,2
16	Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	a)	446,2	300,0	300,0	276,0	61,8	92,0	92,0
		c)	354,6	300,0	300,0	136,9	38,6	45,6	45,6
17	Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	a)	22,6	24,0	24,0	16,4	72,6	68,4	68,4
		c)	25,9	24,0	24,0	19,0	73,6	79,3	79,3
18	Fundusz - Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	a)	103,2	95,3	95,3	103,4	100,3	108,5	108,5
		c)	112,5	121,3	121,3	78,7	69,9	64,8	64,8
19	Fundusz Aktywizacji Za- wodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy ⁴⁾	a)	1,2	0,5	0,5	27,1	2.310,1	5.308,6	5.308,6
		c)	2,2	0,8	0,8	0,1	2,9	7,8	7,8
20	Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	a)	103,6	81,0	81,0	74,4	71,8	91,8	91,8
		c)	59,9	81,0	173,1	64,6	107,8	79,8	37,3
21	Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	a)	1,4	2,5	2,4	1,7	118,0	66,2	70,8
		c)	1,4	2,5	2,4	1,7	115,8	65,3	69,8
22	Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych	a)	18,8	22,0	22,0	21,0	111,5	95,5	95,5
		c)	0,0	22,3	22,3	0,1	-	0,4	0,4

Sektor finansów publicznych

Lp.	Nazwa funduszu		Wykonanie 2010	2011			6:3	6:4	6:5
				Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
				mln zł					
23	Fundusz Reprywatyzacji	a)	1.357,5	173,7	173,7	609,6	44,9	351,0	351,0
		c)	1.143,0	732,7	732,7	299,6	26,2	40,9	40,9
24	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	a)	2.071,9	460,7	460,7	511,3	24,7	111,0	111,0
		c)	1.116,4	865,8	865,8	803,2	71,9	92,8	92,8
25	Fundusz Skarbu Państwa	a)	478,2	326,8	326,8	324,0	67,8	99,2	99,2
		c)	286,4	182,2	458,8	348,0	121,5	191,0	75,9
26	Fundusz Kredytu Technologicznego	a)	22,7	177,7	22,2	24,9	109,5	14,0	112,1
		b)	0,0	23,3	0,0	0,0	0,0	-	0,0
		c)	24,7	124,6	124,6	82,6	334,2	66,3	66,3
27	Fundusz Rekompensacyjny	a)	595,6	211,1	211,1	224,2	37,6	106,2	106,2
		c)	536,4	703,0	703,0	485,3	90,5	69,0	69,0
28	Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	a)	-	-	58,3	35,7	-	-	61,1
		c)	-	-	58,0	33,4	-	-	57,6

¹⁾ W tym przepływy redystrybucyjne – odpis z Funduszu Emerytalno-Rentowego w kwocie 442,0 mln zł na rzecz Funduszu Administracyjnego.

²⁾ Na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie nastąpiła z dniem 16 października 2010 r. zmiana nazwy dotychczasowego Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów.

³⁾ Do dnia 31 grudnia 2010 r. Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Dane nie uwzględniają zmian w planie kosztów dokonanych przez Głównego Geodetę Kraju.

⁴⁾ Do dnia 7 marca 2011 r. Fundusz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zrealizowane (wraz z przepływami między funduszami) przychody państwowych funduszy celowych w 2011 r. wyniosły 198.241,1 mln zł i stanowiły 100,7% planu po zmianach, a wydatki 201.376,5 mln zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2010 r. przychody funduszy były niższe o 4,0%, a wydatki o 3,9%, natomiast w stosunku do 2009 r. odpowiednio wyższe o 10,0% i o 5,7%.

Najwyższy udział w przychodach funduszy w 2011 r. miał Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (81,7%). Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Reprywatyzacji stanowiły 98,3% łącznych przychodów funduszy. Przychody pozostałych 22 funduszy stanowiły 1,7% łącznych przychodów.

Relacja przychodów państwowych funduszy celowych do PKB (1.524.659 mln zł) wyniosła 13,0% i w porównaniu do 2010 r. i 2009 r. była odpowiednio niższa o 1,6 i o 0,5 punktu procentowego.

Dotacje z budżetu państwa w kwocie 54.437,5 mln zł otrzymało pięć funduszy celowych. W 2010 r. dotację w wysokości 55.383,2 mln zł otrzymało sześć funduszy, a w 2009 r. siedem funduszy na kwotę 48.074,3 mln zł¹⁴³. Udział dotacji w ogólnej

¹⁴³ W 2009 r. dotację otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytur Pomostowych i Fundusz Kredytu Technologicznego.

kwocie przychodów funduszy wzrósł o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do 2010 r. oraz o 1,5 punktu procentowego w stosunku do 2009 r. Udział dotacji budżetowych przekazanych do poszczególnych funduszy w ogólnej kwocie udzielonych dotacji oraz udział dotacji w przychodach funduszy w latach 2010–2011 przedstawia tabela 49.

Tabela 49. Udział dotacji w przychodach i wydatkach funduszy

Wyszczególnienie	Udział otrzymanej dotacji w kwocie dotacji ogółem przekazanych do funduszy		Udział dotacji w przychodach		Stopień pokrycia wydatków dotacją z budżetu	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
	%					
OGÓŁEM	100,0	100,0	26,8	27,5	27,1	27,6
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	68,8	68,9	22,8	23,2	22,3	22,4
Fundusz Emerytalno-Rentowy	27,0	27,8	91,4	91,3	90,1	91,6
Fundusz Pracy	2,8	1,9	14,2	10,1	12,8	12,1
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1,4	1,4	17,9	15,9	17,7	17,5
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	0,0*	0,0*	15,4	2,8	13,7	2,9
Fundusz Emerytur Pomostowych	0,0*	-	2,4	-	6,3	-

* udział poniżej 0,1%

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Jedynie Fundusz Emerytalno-Rentowy otrzymał dotację wyższą (o 1,2%) niż w 2010 r. Pozostałe cztery fundusze otrzymały dotacje niższe.

Dotacje zostały przeznaczone głównie (96,7%) dla funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji).

Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych na koniec 2011 r. wynosił 3.173,5 mln zł i był o 50,1% niższy od stanu na koniec 2010 r. (6.356,7 mln zł) oraz o 6.191,8 mln zł niższy od stanu na koniec 2009 r. (9.365,3 mln zł). Obniżenie stanu środków było spowodowane głównie deficytem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 16.667,5 mln zł. Przyczyną deficytu był niższy o 1.387,4 mln zł, tj. o 14,6% od zakładanego w ustawie budżetowej stan Funduszu na początku 2011 r., niższe przychody (według przypisu) od poniesionych kosztów o 5.750,1 mln zł i zobowiązania w kwocie 22.782,6 mln zł, które były wyższe niż na początku 2011 r. o 4.879,0 mln zł, tj. o 27,3%.

Zdaniem NIK zdecydowanej poprawy wymaga rzetelność planowania stanu środków obrotowych państwowych funduszy celowych na początek i na koniec roku. Świadczą o tym wyniki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i pozostałych funduszy. Stan środków obrotowych na koniec 2011 r.:

- czterech funduszy był niższy od planowanego w ustawie budżetowej o 52,7%, z tego Funduszu Emerytalno-Rentowego – 14-krotnie, Funduszu Kredytu Technologicznego dwukrotnie, Funduszu Skarbu Państwa o 38,9%, Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej o 24,6%,
- Funduszu Promocji Twórczości był równy planowanemu 0,5 mln zł,
- pozostałych funduszy był wyższy od planowanego, przy czym sześciu funduszy znacznie odbiegał od zaplanowanego w ustawie budżetowej, w tym stan Funduszu Administracyjnego był 125-krotnie wyższy, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców 35-krotnie, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji 29-krotnie, Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym 16-krotnie oraz PFRON i Funduszu Rozwoju Przywiędziennych Zakładów Pracy 10-krotnie.

Wśród pozostałych funduszy, najwyższy stan środków na koniec 2011 r., podobnie jak w latach poprzednich, występował w Funduszu Reprywatyzacji (5.184,3 mln zł) i w Funduszu Rekompensacyjnym (1.016,2 mln zł). Dane o stanie środków państwowych funduszy celowych przedstawia tabela 50.

Tabela 50. Stan środków państwowych funduszy celowych

Wyszczególnienie	2010	2011			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	wykonanie			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Na początku roku	9.365,3	4.699,2	4.697,4	6.292,8 ²⁾	67,2	133,9	134,0
Na koniec roku	6.356,7 ¹⁾	-1.568,1	-2.119,6	3.173,5	49,9	-202,4	-149,7
w tym fundusze dotowane							
Na początku roku	-1.851,6	-6.763,6	-8.149,5	-6.774,7 ⁴⁾	365,9	100,2	83,1
Na koniec roku	-6.652,9 ³⁾	-11.110,2	-12.513,5	-10.280,4	154,5	92,5	82,2

¹⁾ w tym: 2,2 mln zł - stan środków na koniec 2010 r. Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz 283,8 mln zł – stan środków na koniec 2010 r. Funduszu Kredytu Technologicznego;

²⁾ w tym: 222,1 mln zł - stan środków na początku 2011 r. Funduszu Kredytu Technologicznego oraz bez Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych;

³⁾ z uwzględnieniem dotowanego Funduszu Kredytu Technologicznego (stan środków na koniec 2010 r. wyniósł 121,8 mln zł);

⁴⁾ bez Funduszu Kredytu Technologicznego, który nie był dotowany w 2011 r. (stan Funduszu na początku 2011 r. wyniósł 121,8 mln zł).

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Analogicznie do poprzednich lat, najwyższy udział w wydatkach funduszy w 2011 r. miał Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (83,3%).

Niskie (poniżej 60%) wykonanie wydatków w porównaniu do planu po zmianach wystąpiło w siedmiu funduszach, tj. w Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (0,4%), Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiędziennych Zakładów Pracy (7,8%), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (21,7%), Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (37,3%), Funduszu Reprywatyzacji (40,9%), Funduszu Nauki i Technologii Polskiej (45,6%) i Funduszu Wspierania Państwowej Straży Pożarnej (57,6%).

NIK oceniła negatywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

Przychody Funduszu wyniosły 21,0 mln zł, tj. 95,5% kwoty planowanej. Wydatki wyniosły 90,0 tys. zł, tj. 0,4% kwoty planowanej. Fundusz zrealizował w niewielkim stopniu zadania ustawowe.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wątpliwa jest zasadność istnienia Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych. Za tak sformułowaną oceną przemawia fakt, że osoby dotknięte patologicznym hazardem mają już dostęp do opieki medycznej i terapeutycznej. Leczenie uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych finansuje Narodowy Fundusz Zdrowia na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień.

Przed utworzeniem Funduszu nie zostały przeprowadzone analizy, które pozwoliłyby oszacować skalę problemu związanego z udziałem obywateli w grach hazardowych. Według informacji otrzymanych z Narodowego Funduszu Zdrowia, w 2011 r. było 3.278 osób uzależnionych od hazardu, których leczenie wykazane zostało w sprawozdawczości NFZ¹⁴⁴. W związku z tym wielkość środków Funduszu¹⁴⁵ wydaje się mocno przeszacowana, co może rodzić ryzyko ponoszenia wydatków w sposób niecelowy i niegospodarny. W 2011 r. wydatki na obsługę administracyjno-techniczną Funduszu w kwocie 302,7 tys. zł, ponoszone przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii i finansowane ze środków części 46 – Zdrowie, były ponadtrzykrotnie wyższe od nakładów na realizację jego ustawowych zadań.

Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi

Do funduszy tych zalicza się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, fundusze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (czyli Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny) oraz Fundusz Emerytur Pomostowych.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. przychody funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi wyniosły 179.455,8 mln zł, a wydatki 185.255,1 mln zł. Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi uzyskały w 2011 r. przychody w wysokości 179.440,2 mln zł, tj. o 0,2% wyższe od planu po zmianach i o 2,8% niższe od wykonania 2010 r. Dotacje z budżetu państwa w kwocie 52.634,4 mln zł, stanowiące 29,3% przychodów ogółem tych funduszy, w porównaniu do wykonania 2010 r. były niższe o 0,8%.

Z funduszy tych w 2011 r. wydatkowano 185.006,9 mln zł, tj. o 181,8 mln zł więcej od planu po zmianach oraz o 1,7% poniżej wykonania 2010 r. Na przekroczenie planu wydatków funduszy ubezpieczeń społecznych decydujący wpływ miał wzrost wydatków FUS o 0,2% w stosunku do planu po zmianach.

¹⁴⁴ Według klasyfikacji ICD-10, jako F63 – zaburzenia nawyków i popędów (impulsów), F63.0 – patologiczny hazard oraz kwoty wydane na ich leczenie, F63.8 – Inne zaburzenia nawyków i popędów (impulsów) oraz F63.9 Zaburzenia nawyków i popędów (impulsów), nieokreślone, leczonych w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej, opiece psychiatrycznej i leczeniu uzależnień oraz ratownictwie medycznym

¹⁴⁵ Stan Funduszu na koniec 2011 r. wynosił 39.755,0 tys. zł.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Przychody FUS według przypisu wyniosły 162.035,8 mln zł (100,3% planu po zmianach). Główną ich pozycją były składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości 103.388,2 mln zł, tj. w kwocie o 13.626,3 mln wyższej niż w 2010 r. Stanowiły one 63,8% przychodów Funduszu (w 2010 r. – 53,6%). Wzrost przychodów ze składek na ubezpieczenie społeczne wynikał ze zmniejszenia od 1 maja 2011 r. kwoty części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE z 7,3% do 2,3% podstawy jej wymiaru. Refundacja z tytułu przekazywania składek do OFE wyniosła 15.430,8 mln zł (9,5% przychodów). W porównaniu z rokiem poprzednim refundacja była niższa o 6.916,4 mln zł; stanowiła ona wówczas 13,3% przychodów Funduszu.

Istotną pozycję przychodów Funduszu stanowiły dotacje w wysokości 37.513,4 tys. zł (23,2% przychodów), które były niższe od wykonania w 2010 r. o 598,3 mln zł oraz środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 4.000,0 mln zł. W stosunku do 2010 r. przychody FUS były niższe o 5.445 mln zł, tj. o 3,3%, a w stosunku do 2009 r. były wyższe o 14,9%.

Wydatki FUS wyniosły 167.785,9 mln zł (100,2% planu po zmianach). W porównaniu do 2010 r. wydatki były niższe o 3.058,9 mln zł, tj. o 1,8%, co wiązało się z wolniejszym niż zakładano tempem przyrostu liczby świadczeniobiorców. W stosunku do 2009 r. wydatki FUS były wyższe o 14.427,2 mln zł, tj. o 9,4%. Przekroczenie planu wydatków po zmianach (100,2%) wynikało z dokonanych odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu składek, a także rezerw, których plan po zmianach nie uwzględniał.

Pomimo przekroczenia planu wydatków o 0,2%, poniesiono niższe od planu po zmianach wydatki na transfery na rzecz ludności – 162.721,2 mln zł (mniej o 395,5 mln zł, tj. o 0,2 %), w tym emerytury i renty łącznie z dodatkami – 149.265,4 mln zł (mniej o 96,9 mln zł, tj. o 0,1%) i pozostałe świadczenia – 13.455,7 mln zł (mniej o 298,6 mln zł, tj. o 2,2%), a także wydatki bieżące – 3.951,6 mln zł (mniej o 17,7 mln zł, tj. o 0,4 %), w tym odpis na działalność ZUS na kwotę 3.773,6 mln zł.

W celu utrzymania płynności finansowej Fundusz otrzymał nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 5,0 mld zł, zaciągnął kredyt w wysokości 0,8 mld zł, ponadto został zasilony kwotą 4,0 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Pogorszenie koniunktury na rynku pracy w 2010 r. spowodowało, iż na początek 2011 r. stan Funduszu wynosił (minus) 10.917,4 mln zł, tj. o 3.363,9 mln zł (o 44,5%) mniej od stanu na początek 2010 roku. Na koniec 2011 r. stan Funduszu, w porównaniu ze stanem na początku 2011 r. obniżył się do minus 16.667,5 mln zł, tj. o 5.750,1 mln zł (o 52,7%). Zobowiązania w kwocie 22.782,6 mln zł miały decydujący wpływ na niski stan Funduszu na koniec 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniając pozytywnie bieżącą działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako dysponenta Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednocześnie pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonania w 2011 roku planu finansowego Funduszu, zwracając uwagę na obniżenie stanu Funduszu jedynie w ciągu

2011 r. o ponad 5,7 mld zł, mimo zaciągnięcia kredytów (0,8 mld zł), uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa (5,0 mld zł), a także zasilenia go kwotą 4,0 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pożyczka z budżetu państwa stanowi w istocie dotację bezzwrotną, gdyż kondycja finansowa Funduszu nie pozwala na jej zwrot w dającej się przewidzieć przyszłości. NIK podtrzymuje również stanowisko wyrażone w związku z kontrolą wykonania planu finansowego FUS w 2010 r., iż podejmowane przez Zakład działania doraźne, mające na celu bieżące utrzymanie płynności finansowej, nie mogą stanowić głównej metody rozwiązania problemu deficytu Funduszu. Niepowstrzymanie w najbliższych latach pogłębiającej się obecnie tendencji do nierównowagi między dochodami i wydatkami Funduszu, powiększającej deficyt finansów publicznych, może stanowić zagrożenie dla finansów publicznych państwa. Zagrożeniom tym sprzyja nieutworzenie funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego oraz ubezpieczenia wypadkowego, o co wielokrotnie Najwyższa Izba Kontroli postulowała. Przyczyną był bardzo niski stan środków na rachunkach tych funduszy w dniu 31 grudnia 2010 r.

W 2011 r. z tytułu odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który dysponuje Funduszem, dokonał 28,4 tys. wypłat na kwotę 5,2 mln zł. W porównaniu z 2010 r. oznacza to zmniejszenie liczby wypłat o 15,5 tys., tj. o 32,3% oraz zmniejszenie o 214 tys. zł, tj. o 3,9%, kwoty wypłaconych odsetek. Największy udział miały odsetki z tytułu wypłat emerytur i rent (28.191 wypłat odsetek na kwotę 5,1 mln zł). Ich liczba w porównaniu do 2010 r. wzrosła o 3.662, tj. o 14,9%, a kwota wzrosła o 0,6 mln zł, tj. o 12,6%. Odsetki naliczono głównie z powodu wydania decyzji o wypłacie świadczenia po terminie ustawowym.

Pozytywnym zjawiskiem było zmniejszenie liczby i kwoty nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych i wyrównań do wysokości należnego świadczenia, w tym nadpłat spowodowanych przez pracowników ZUS. W 2011 r. odnotowano 77.175 nowo ujawnionych nadpłat emerytalno-rentowych na ogólną kwotę 194,4 mln zł, co w porównaniu z poprzednim rokiem stanowi zmniejszenie liczby nadpłat o 14% oraz ich kwoty o 15,5%. Nadpłaty spowodowane przez pracowników ZUS (1.004 na łączną kwotę 3,2 mln zł) zmniejszyły się liczbowo o 21,9%, a kwotowo o 40%. W 2011 r. dokonano 5.315 wypłat wyrównań do wysokości należnego świadczenia na ogólną kwotę 26,5 mln zł, co w odniesieniu do poprzedniego roku stanowi spadek liczby wypłat z tego tytułu o 2.430, tj. o 31,4%, a kwota tych wypłat zmalała o 1,9 mln zł, tj. o 6,8%. Wyrównania spowodowane błędem pracownika ZUS (1.711) zmniejszyły się o 43,0%, a kwota wypłat z tego tytułu wyniosła 3,0 mln zł, co stanowi spadek o 45,8%.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2011 r. planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2011 r. według przypisu wyniosły 16.567,4 mln zł i były wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 7,7 mln zł

i wyższe od wykonania 2010 r. o 219,7 mln zł, tj. o 1,3%. W porównaniu do wykonanych w 2009 r. były niższe o 496,6 mln zł, tj. o 2,9%.

Dotacja do Funduszu z budżetu państwa wyniosła 15.120,0 mln zł i stanowiła 91,3% przychodów FER. W 2010 r. udział dotacji w przychodach Funduszu był wyższy o 0,1 punktu procentowego, a w 2009 r. o 0,7 punktu. Wśród przychodów własnych Funduszu stanowiących 8,7% dominowały wpływy ze składek emerytalno-rentowych w kwocie 1.412,6 mln zł oraz nieplanowane przychody z tytułu rozwiązania odpisów aktualizacyjnych 8,5 mln zł. Należności brutto na koniec 2011 r. wyniosły 499,4 mln zł i były niższe o 1,6% w porównaniu do 2010 r. oraz o 16,9% w stosunku do 2009 r. Dotyczyły one głównie niezrealizowanych przychodów z tytułu składek wraz z odsetkami. Należności wymagalne wyniosły 239,0 mln zł i były niższe o 1,6% od należności 2010 r., z czego składki na ubezpieczenie społeczne stanowiły 98,5%. W 2011 r. w stosunku do 2010 r. wystąpił spadek kwoty zaległości z tytułu składek FER o 3,5%, tj. o 13,6 mln zł. Zmniejszyła się o 5,3% (0,2 mln zł) kwota należności składkowych odpisanych z powodu przedawnienia. W celu odzyskania ich w przyszłości 61,6%, tj. 2,3 mln zł, zabezpieczono wpisem hipoteki na nieruchomości gospodarstwa. W 2011 r. umorzono należności z tytułu składek, odsetek i kosztów upomnienia na kwotę 9,5 mln zł, tj. o 5,6 mln zł (o 36,9%) mniej niż w 2010 r. W 2011 r. oddziały regionalne KRUS skierowały do sądów w celu zabezpieczenia należności na hipotece zadłużonego gospodarstwa 9.573 wnioski o wpis w księdze wieczystej tj. o 13 więcej niż w 2010 r. Kwota zabezpieczonych należności wyniosła 30,5 mln zł, tj. o 8,9% więcej niż w 2010 r.

W ramach realizacji programów pomocowych dla rolników i producentów rolnych¹⁴⁶, ustanowionych w 2010 r. i 2011 r. uchwałami Rady Ministrów, z FER udzielono w 2011 r. ulg z tytułu odroczeń terminu płatności składek, rozłożenia należności na raty oraz umorzeń składek w łącznej wysokości 3,0 mln. zł.

Skierowano do egzekucji administracyjnej 73.400 tytułów wykonawczych dotyczących należności na kwotę 437 mln zł, tj. o 6,3% więcej niż w 2010 r. W drodze egzekucji administracyjnej zrealizowano 60.380 tytułów wykonawczych, tj. o 15.293 (33,9%) tytułów więcej w porównaniu do 2010 r. (45087) na łączną kwotę 39.711,3 tys. zł, tj. 3.753,8 zł (10,4% więcej niż w 2010 r. (35.957,5 tys. zł)). Organy egzekucyjne odzyskały należności w kwocie 25,5 mln zł, tj. o 10,5% więcej niż w 2010 r.

W porównaniu do 2010 r. o 14%, tj. o 2,8 mln zł, zmniejszyły się nadpłaty świadczeń emerytalno-rentowych. Kwota nadpłat spowodowanych z winy pracowników (1,2% ogółu nadpłat) wyniosła 0,2 mln zł i była mniejsza o 64,6% w porównaniu do 2010 r. Nadpłaty zawinione przez pracowników były spowodowane m.in. błędnie wydanymi decyzjami, nieterminowym wstrzymaniem wypłaty oraz brakiem zapisu wszystkich zdarzeń ubezpieczonych w elektronicznym systemie.

¹⁴⁶ Uchwała z dnia 26 lipca 2011 r. „Program pomocy dla rolników, producentów rolnych i rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2011 r. huraganu, deszczu nawalnego lub przymrozków wiosennych” oraz uchwała z dnia 1 czerwca 2010 r. „Program pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r.”.

Wydatki FER poniesione w 2011 r. wyniosły 16.498,5 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 0,8% oraz o 0,5% od wykonania 2010 r. Wydatki Funduszu były niższe niż w 2009 r. o 547,9 mln zł, tj. o 3,2%. Wydatki na wypłatę rent i emerytur rolnych stanowiły 80,9% wydatków ogółem FER i wyniosły 13.340,2 mln zł. W stosunku do planu według ustawy budżetowej były one niższe o 76,2 mln zł (o 0,6%), a w stosunku do wykonania 2010 r. (13.900,8 mln zł) wydatki te były niższe o 560,6 mln zł, tj. o 4%. Najwyższą kwotę w ramach tych wydatków stanowiły emerytury rolne w wysokości 10.899,6 mln zł, które były wyższe w stosunku do ustawy budżetowej o 10,8 mln zł, tj. o 0,1%, a w stosunku do planu po zmianach były niższe o 5,7 mln zł. W stosunku do wykonania w 2010 r. (11.388,0 mln zł) emerytury rolne były niższe o 488,4 mln zł, tj. o 4,3%. Przeciętna miesięczna liczba emerytur wyniosła 1.054 tys. (w 2010 r. 1.094 tys., w 2009 r. 1.136 tys.), rent z tytułu niezdolności do pracy 227 tys. (w 2010 r. 235 tys. w 2009 r. 244 tys.), rent rodzinnych 43 tys. (w 2010 r. 43 tys. i w 2009 r. 43 tys.). Przeciętna emerytura i renta finansowana z FER w 2011 r. wyniosła 838,00 zł i była wyższa, w stosunku do 2010 r. o 31,00 zł, tj. o 3,8%, a od obowiązującej w 2009 r. o 71,00 zł, tj. 9,3%.

Wydatki na składkę na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa wyniosły 1.862,0 mln zł (11,3% wydatków FER) i były na poziomie przyjętym w planie wg ustawy budżetowej. W stosunku do wykonania 2010 r. były wyższe o 0,2%, a do wykonania 2009 r. niższe o 21,7%. Ponadto ze środków Funduszu wypłacono 56.084 zasiłków pogrzebowych, tj. o 1.336 mniej niż w 2010 r., a wydatki na ten cel wyniosły 254,9 mln zł., tj. o 7,6% mniej niż zakładano w planie, gdyż zmniejszyła się wysokość zasiłku pogrzebowego z 6.000 zł do 4.000 zł.

Zobowiązania ogółem na koniec roku wyniosły 331,7 mln zł i były niższe o 7,8% niż planowane w ustawie budżetowej i o 4,5% niższe od stanu na koniec 2010 r. Na koniec 2011 r. stan Funduszu wynosił 11,5 mln zł, tj. o 155,4 mln zł mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i w budżecie po zmianach. W porównaniu do 2010 r. stan ten był wyższy o 68,9 mln zł. Na koniec 2011 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. przychody funduszy o charakterze socjalnym miały wynosić 15.031,5 mln zł, a wydatki 14.225,5 mln zł. Do funduszy tych zalicza się Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zrealizowane przychody wyniosły 15.740,2 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 3,0% i niższe od wykonania 2010 r. o 0,1%. Udział dotacji w wysokości 1.803,1 mln zł w przychodach ogółem wynosił 11,5%.

Wydatki wyniosły 13.266,9 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 8,5% i o 20,8% od wykonania w 2010 r.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy wyniosły 10.486,8 mln zł (w tym dotacja 1.058,4 mln zł) i były wyższe od planu po zmianach o 0,8% (84,7 mln zł) i wykonania 2009 r. o 1,6% (160,5 mln zł), a niższe od wykonania 2010 r. o 4,3% (475,7 mln zł). Składki

i dotacje z budżetu państwa stanowiły 95,0% przychodów. Uzyskane przychody z dotacji w kwocie wyższej niż planowana, stanowiły refundację środków z Europejskiego Funduszu Społecznego z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy.

Wydatki Funduszu Pracy poniesione w 2011 r. wynosiły 8.744,2 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 1,5% (129,5 mln zł), wykonania 2010 r. o 28,5% (3.490,3 mln zł) i wykonania 2009 r. o 22,2% (2.500,8 mln zł). W strukturze wydatków Funduszu Pracy największy udział 54,8% (4.792,1 mln zł) miały wydatki na zasiłki i świadczenia, które były niższe od poniesionych w 2010 r. o 4,2% (208,3 mln zł). Wydatki te przeznaczono głównie na zasiłki dla bezrobotnych – 3.046,5 mln zł, zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 1.624,9 mln zł i dodatki aktywizacyjne – 99,3 mln zł.

Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 3.339,5 mln zł stanowiły 38,2% wydatków ogółem Funduszu Pracy i były niższe od planu po zmianach o 2,3% (79,9 mln zł) i w porównaniu do 2010 r. o 49,6% (3.287,8 mln zł). Wydatki te przeznaczono głównie na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 623,4 mln zł, stypendia – 845,0 mln zł, szkolenia – 134,0 mln zł, roboty publiczne – 154,9 mln zł i prace interwencyjne – 185,0 mln zł. W porównaniu do 2010 r. ww. wydatki były niższe, w tym na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej o 71,6% (1.570,4 mln zł), stypendia o 42,4% (621,2 mln zł), szkolenia o 85,1% (762,8 mln zł), roboty publiczne o 67,5% (321,7 mln zł) i prace interwencyjne o 14,0% (30,1 mln zł).

Przeznaczenie mniejszych, blisko 50% w porównaniu z wykonaniem w 2010 r., środków na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu spowodowało, że urzędy pracy w 2011 r. objęły aktywizacją zawodową mniejszą liczbę bezrobotnych. Według wstępnych danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej tej formy wsparcia skorzystało 323,3 tys. osób, tj. ponad dwukrotnie mniej niż w 2010 r., w którym z tego wsparcia skorzystało 804,6 tys. osób.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2011 r. wynosiła 1.982,7 tys. osób i była wyższa o 28 tys. osób (1,4%) od stanu na koniec 2010 r. (1.954,7 tys. osób). Stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 12,5% i była o 0,1 punktu procentowego wyższa niż przed rokiem.

Należności Funduszu Pracy na koniec 2011 r. wynosiły 170,0 mln zł (w tym z tytułu udzielonych pożyczek 26,2 mln zł) i w porównaniu do grudnia 2010 r. były niższe o 19,8 mln zł (10,4%). Nie wystąpiły należności przeterminowane.

Zobowiązania ogółem na koniec roku wynosiły 100,9 mln zł i w porównaniu do grudnia 2010 r. zwiększyły się o 4,6 mln zł (4,8%). Nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe. Zobowiązania wobec ZUS wynosiły 39,1 mln zł i stanowiły 38,8% ogółu zobowiązań. W porównaniu do 2010 r. (43,7 mln zł) stan tych zobowiązań zmniejszył się o 4,6 mln zł, tj. o 10,5%.

Na koniec 2011 r. stan Funduszu Pracy wynosił 5.732,2 mln zł i był większy od stanu na początku roku o 1.742,6 mln zł, tj. o 43,7%, a w stosunku do ustawy budżetowej po zmianach był wyższy o 1.786,0 mln zł, tj. o 45,2%.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. planu finansowego Funduszu Pracy. Zastrzeżenia dotyczyły nieobjęcia monitorowaniem w celu uzyskania bieżącej informacji o efektach tego dofinansowania po zakończeniu dofinansowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, wstrzymania zawierania z pracodawcami umów dotyczących refundowania wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, uzależnienia się od jednego dostawcy systemu informatycznego (dotychczasowego wykonawcy Systemu PSZ), któremu zlecono utrzymanie i rozwój tego Systemu, wsparcie użytkowników oraz usuwanie błędów i awarii, a tym samym konieczności powierzenia mu wykonawstwa kolejnych zamówień na rozbudowę i użytkowanie Systemu.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Przychody Funduszu wynosiły 4.677,5 mln zł (w tym dotacja 744,7 mln zł) i były wyższe od przychodów osiągniętych w 2010 r. o 425,0 mln zł (o 10,0%) i w 2009 r. o 119,4 mln zł (o 2,6%). Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły przychody z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w kwocie 3.794,4 mln zł (81,1%), które były wyższe niż w 2010 r. o 450,0 mln zł (13,5%) i w 2009 r. o 504,0 mln zł (15,3%). W systemie Ewidencji Poboru Wpłat na dzień 2 stycznia 2012 r. było zarejestrowanych 118.318 pracodawców, tj. o 4.141 więcej niż w tym samym dniu roku poprzedniego.

Wydatki wyniosły 4.262,0 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 165,8 mln zł (3,7%) i niższe od wykonania w 2010 r. o 58,3 mln zł (1,4%) i w 2009 r. o 349,6 mln zł (7,6%). Największy udział w wydatkach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 2.751,9 mln zł (64,6%), przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań – 769,0 mln zł (18,0%) i refundacja składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych – 126,5 mln zł (3,0%).

Na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z dotacji celowej budżetu państwa wydatkowano 667,7 mln zł. W porównaniu do 2010 r. kwota dotacji na dofinansowanie ww. zadania w 2011 r. była wyższa o 8,7 mln zł (1,3%).

Na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów ich obsługi przekazano do jednostek samorządu terytorialnego 769,0 mln zł, tj. o 9,2 mln zł (1,2%) mniej niż w planie po zmianach, a więcej o 58,5 mln zł (8,2%) niż w 2010 r. Z kwoty tej do powiatów przekazano 633,6 mln zł, w tym 549,4 mln zł na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, likwidacji barier architektonicznych, turnusów rehabilitacyjnych.

Samorządy województw otrzymały 135,4 mln zł, z czego wykorzystaly 132,4 mln zł na dofinansowanie kosztów utworzenia dwóch zakładów aktywności zawodowej oraz kosztów działalności 65 zakładów aktywności zawodowej, robót budowlanych w 140 obiektach służących rehabilitacji i zadań zleconych 1.045 fundacjom oraz organizacjom pozarządowym.

Należności Funduszu na koniec roku wynosiły 757,1 mln zł i były wyższe od planu o 15,8 mln zł (2,1%) i o 22,3 mln zł (3,0%) w porównaniu do 2010 r. Największe należności (79,6% ogólnej kwoty) dotyczyły obowiązkowych wpłat na Fundusz w kwocie 602,5 mln zł, które były wyższe od planu o 12,5 mln zł (2,1%) i o 6,4 mln zł (1,1%) w porównaniu do 2010 r. W 2011 r. w wyniku egzekucji administracyjnej odzyskano 55,7 mln zł, o 60,0% (o 20,9 mln zł) więcej niż w 2010 r., a w odniesieniu do 1.154 pracodawców utworzono odpisy aktualizacyjne wartości należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 54,1 mln zł. Limit dla odpisów określony w planie finansowym wynosił 55,0 mln zł i nie zabezpieczał w tym zakresie potrzeb, które zostały oszacowane na kwotę 100,0 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w działalności Funduszu w zakresie terminowości dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności oraz przewlekłości postępowań egzekucyjnych. Stwierdzono, że pierwsze odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu wpłat pracodawców na PFRON w kwocie 4,9 mln zł, dotyczące podmiotów objętych postępowaniem egzekucyjnym w latach 2003–2008 (ogółem 210 pozycji), zostały zatwierdzone przez Zarząd Funduszu dopiero w dniu 7 kwietnia 2011 r. Na należności, które w 2011 r. zostały odpisane w księgach rachunkowych PFRON z powodu przedawnień, nie były utworzone odpisy aktualizujące ich wartość stosownie do art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. Łączna kwota przedawnień w wysokości 0,9 mln zł została odpisana w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych Funduszu. Przyczyną przedawnień należności w grupie badawczej (0,1 mln zł) była m.in. przewlekłość postępowań Funduszu w stosunku do podmiotów wykazujących zaległości, co było niezgodne z § 2 i § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴⁷.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2011 r. wynosiły 75,7 mln zł i były niższe o 6,2 mln zł (7,6%) w porównaniu do 2010 r. Największe zobowiązania (78,0% ogólnej kwoty) dotyczyły rozrachunków z tytułu wpłat pracodawców na PFRON, których ogólna wartość w 2011 r. wynosiła 59,1 mln zł.

Na koniec 2011 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

5.2. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych

W ustawie budżetowej na rok 2011 ujęto plany finansowe 25 państwowych osób prawnych. Ich plany finansowe zostały sporządzone w układzie memoriałowym przychodów i kosztów.

Dwie agencje rządowe pełniące funkcję agencji płatniczych¹⁴⁸, dysponowały środkami na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które nie były ujęte w ich planach finansowych. NIK zwraca uwagę, podobnie jak za 2009 r. i 2010 r. że naruszana była zasada przejrzystości finansów publicznych przez prezentowanie w planach finansowych agencji rządowych tylko części środków publicznych, którymi te agencje gospodarowały. W 2011 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała z tych środków 17.479,7 mln zł, a Agen-

¹⁴⁷ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

¹⁴⁸ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego.

Sektor finansów publicznych

cja Rynku Rolnego – 415,4 mln zł. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010–2011, których plany finansowe zamieszczone zostały w ustawie budżetowej przedstawia tabela 51.

Tabela 51. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010–2011

Nazwa agencji	Wykonanie 2010	2011			5:2	5:3	5:4
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
Państwowe osoby prawne							
Przychody ogółem	15.331,0	15.941,7	16.054,6	16.832,3	109,8	105,6	104,8
w tym dotacja z budżetu	3.252,8	3.748,8	3.727,7	3.727,4	114,6	99,4	100,0
Koszty	12.936,7	14.522,0	14.369,5	13.785,5	106,6	94,9	95,9
Wynik finansowy brutto	2.396,5	1.038,1	1.304,1	2.774,5	115,8	267,3	212,7
Agencja Mienia Wojskowego							
Przychody ogółem	225,4	258,7	258,7	240,5	106,7	93,0	93,0
w tym dotacja z budżetu	0,9	1,5	1,5	0,7	76,4	43,4	43,4
Koszty	105,3	143,9	143,9	113,0	107,3	78,5	78,5
Wynik finansowy brutto	120,1	114,8	114,8	127,5	106,2	111,1	111,1
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa							
Przychody ogółem	969,7	1.354,5	1.337,2	1.366,1	140,9	100,9	102,2
w tym dotacja z budżetu	334,8	572,1	726,4	726,6	217,0	127,0	100,0
Koszty	760,5	1.248,6	1.213,3	1.187,3	156,1	95,1	97,9
Wynik finansowy brutto	209,2	105,9	123,9	178,7	85,4	168,8	144,3
Agencja Rynku Rolnego							
Przychody ogółem	319,2	321,2	331,9	330,2	103,4	102,8	99,5
w tym dotacja z budżetu	315,0	319,1	320,7	318,6	101,1	99,8	99,3
Koszty	302,2	359,3	330,2	322,3	106,6	89,7	97,6
Wynik finansowy brutto	17,0	-38,1	1,7	7,9	46,6	-20,8	479,5
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa							
Przychody ogółem	2.036,9	2.116,3	2.041,8	2.043,0	100,3	96,5	100,1
w tym dotacja z budżetu	2.005,2	2.073,0	2.017,4	2.010,9	100,3	97,0	99,7
Koszty	1.943,4	2.296,2	2.109,1	2.021,0	104,0	88,0	95,8
Wynik finansowy brutto	93,5	-179,9	-67,3	21,9	23,5	-12,2	-32,6
Agencja Nieruchomości Rolnych							
Przychody ogółem	147,7	155,3	155,3	152,6	103,3	98,3	98,3
Koszty	142,9	160,3	160,3	149,6	104,7	93,3	93,3
Wynik finansowy brutto	4,8	-5,0	-5,0	3,1	63,3	-61,4	-61,4
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości							
Przychody ogółem	791,4	801,1	741,2	731,7	92,5	91,3	98,7
w tym dotacja z budżetu	494,2	659,0	534,8	548,9	111,1	83,3	102,6
Koszty	790,3	800,4	741,2	727,9	92,1	90,9	98,2
Wynik finansowy brutto	1,2	0,7	0,0	3,8	324,1	543,2	25.386,7
Agencja Oceny Technologii Medycznych							
Przychody ogółem	9,7	10,3	9,7	7,9	82,1	77,2	81,7
w tym dotacje z budżetu	6,3	7,2	6,6	6,5	103,7	90,9	98,7
Koszty	7,1	10,3	9,7	7,8	109,8	76,1	80,5
Wynik finansowy brutto	2,5	0,0	0,0	0,1	4,6	-	-

Sektor finansów publicznych

Nazwa agencji	Wykonanie 2010	2011			5:2	5:3	5:4
		Ustawa bu- dżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie							
Przychody ogółem	17,0	16,3	17,4	17,7	104,2	108,6	102,0
w tym dotacja z budżetu	11,1	12,1	12,1	12,1	109,6	99,9	99,9
Koszty	16,4	15,6	17,1	16,8	102,3	107,5	98,5
Wynik finansowy brutto	0,6	0,7	0,9	1,6	297,1	220,1	187,9
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej							
Przychody ogółem	609,4	723,1	712,5	725,5	119,0	100,3	101,8
w tym dotacja z budżetu	6,1	8,2	8,4	6,9	111,7	83,9	82,1
Koszty	580,6	676,4	659,3	627,7	108,1	92,8	95,2
Wynik finansowy brutto	28,8	46,7	53,1	97,8	339,8	209,5	184,0
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa							
Przychody ogółem	2.781,9	2.946,0	3.188,9	3.611,3	129,8	122,6	113,2
Koszty	2.494,3	2.536,0	2.561,0	2.859,7	114,7	112,8	111,7
Wynik finansowy brutto	287,6	410,0	627,9	751,6	261,3	183,3	119,7
Polskie Centrum Akredytacji							
Przychody ogółem	18,5	15,0	15,0	21,0	113,6	140,0	140,0
Koszty	16,0	15,0	15,0	18,9	118,5	126,2	126,2
Wynik finansowy brutto	2,5	0,0	0,0	2,1	82,4	-	-
Polska Organizacja Turystyczna							
Przychody ogółem	88,6	114,3	114,3	104,0	117,5	91,0	91,0
w tym dotacja z budżetu	46,0	52,0	52,0	50,8	110,4	97,7	97,7
Koszty	88,4	114,3	114,3	104,0	117,5	90,9	90,9
Wynik finansowy brutto	0,1	0,0	0,0	0,1	47,7	-	-
Transportowy Dozór Techniczny							
Przychody ogółem	55,3	51,4	51,4	56,9	103,0	110,7	110,7
Koszty	43,1	50,0	50,0	47,7	110,5	95,4	95,4
Wynik finansowy brutto	12,0	1,4	1,4	9,4	79,0	669,6	669,6
Urząd Dozoru Technicznego							
Przychody ogółem	327,8	359,9	359,9	348,1	106,2	96,7	96,7
Koszty	299,0	354,3	354,3	311,0	104,0	87,8	87,8
Wynik finansowy brutto	28,8	5,6	5,6	37,1	129,0	660,0	660,0
Rzecznik Ubezpieczonych							
Przychody ogółem	6,0	6,4	6,4	6,2	103,8	96,7	96,7
Koszty	6,0	6,4	6,4	6,2	103,8	96,5	96,5
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych							
Przychody ogółem	10,1	10,8	10,8	10,5	103,4	96,5	96,5
w tym dotacja z budżetu	8,4	9,1	9,1	8,7	104,2	95,6	95,6
Koszty	10,0	10,8	10,8	10,4	103,5	95,5	95,5
Wynik finansowy brutto	0,1	0,0	0,0	0,1	90,8	-	-
Polski Instytut Sztuki Filmowej							
Przychody ogółem	179,5	135,2	184,5	166,3	92,7	123,0	90,2
w tym dotacja z budżetu	14,5	9,8	13,3	13,3	91,7	135,7	99,7
Koszty	175,4	135,2	184,5	164,9	94,0	122,0	89,4
Wynik finansowy brutto	4,0	0,0	0,0	1,4	34,0	-	-

Sektor finansów publicznych

Nazwa agencji	Wykonanie 2010	2011			5:2	5:3	5:4
		Ustawa bu- dżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
Polski Klub Wyścigów Konnych							
Przychody ogółem	5,9	6,2	6,2	5,3	89,9	86,5	85,9
w tym dotacja z budżetu	0,4	0,4	0,4	0,4	112,1	111,8	100,0
Koszty	5,5	5,7	5,8	5,0	91,1	87,2	86,5
Wynik finansowy brutto	0,5	0,4	0,4	0,3	75,4	77,4	77,4
Zakład Ubezpieczeń Społecznych							
Przychody ogółem	4.402,4	4.348,3	4.320,5	4.427,1	100,6	101,8	102,5
Koszty	4.067,2	4.167,3	4.267,6	4.015,4	98,7	96,4	94,1
Wynik finansowy brutto	335,2	180,9	52,9	411,7	122,8	227,6	778,2
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej							
Przychody ogółem	2.328,7	2.188,3	2.188,3	2.458,1	105,6	112,3	112,3
w tym dotacja z budżetu	10,1	22,3	22,3	21,0	209,2	94,2	94,2
Koszty ¹⁾	1.083,0	1.412,8	1.412,8	1.066,7	98,5	75,5	75,5
Wynik finansowy brutto	1.247,9	393,9	393,9	1.118,2	89,6	283,9	283,9
Centrum Polsko Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia							
Przychody ogółem	-	3,0	2,7	2,1	-	70,7	78,6
w tym dotacja z budżetu	-	3,0	2,7	2,1	-	70,6	78,5
Koszty	-	3,0	2,7	2,1	-	71,0	78,6
Wynik finansowy brutto	-	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0

¹⁾ w tym koszty własne na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne: w 2010 r. wykonanie 2,3 mln zł, w 2011 r. – 2,9 mln zł (plan wg ustawy budżetowej i plan po zmianach – 7,0 mln zł)

Wyliczenie wskaźników procentowych oraz sumowanie wykonano w tys. zł.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wyniki kontroli wykazały na ogół prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi przez państwowe osoby prawne.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W 2011 r. ARiMR realizowała zadania wynikające z planu finansowego oraz zadania agencji płatniczej. Poza rocznym planem finansowym realizowała i rozliczała zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Przychody ogółem w kwocie 2.042,3 mln zł były wyższe o 1,2 mln zł od planu po zmianach oraz wyższe o 6,1 mln zł od wykonanych w 2010 r. Koszty wyniosły 2.021,0 mln zł i były niższe o 88,1 mln zł od planu po zmianach i wyższe o 77,6 mln zł od poniesionych w 2010 r.

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 1.876,0 mln zł, co stanowiło 91,8% ogółu zrealizowanych przychodów. Dotacja była niższa od planu o 62,1 mln zł i od planu po zmianach o 0,5 mln zł oraz wyższa niż w 2010 r. o 5,7 mln zł.

Dotacja została wykorzystana głównie na pokrycie kosztów działalności bieżącej ARiMR, tj. dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie części kosztów inwestycji, częściową spłatę kapitału kredytów na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie kosztów wznowienia produkcji

oraz odtworzenia środków trwałych w przypadku wystąpienia szkód, finansowanie lub dofinansowanie ponoszonych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich, finansowanie zalesianych gruntów, pomoc finansową na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw i oznaczeń geograficznych pierwotnych produktów rolnych, realizację pomocy dla rolników, którzy w 2008 r. i 2009 r. otrzymali płatność uzupełniającą do powierzchni upraw.

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2011 r. Agencja realizowała i rozliczała zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, w tym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013, oraz krajowych zadań zleconych, które były realizowane na podstawie odrębnych przepisów. Na realizację tych programów finansowanych ze środków UE, wydatkowano łącznie 24.021,3 mln zł, w tym ze środków unijnych 18.080,6 mln zł oraz ze środków krajowych 5.940,7 mln zł.

W ramach działań objętych Wspólną Polityką Rolną zrealizowano płatności bezpośrednie do gruntów w wysokości 12.120,9 mln zł (w tym 71,6 % refundacja z UE), płatności jako pomoc finansowa w ramach wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw w kwocie 1.095,4 mln zł (w tym 67,0% z budżetu UE) oraz w ramach Organizacji Wspólnego Rynku Produktów Rybnych – 0,1 mln zł. Na realizację PROW 2007–2013 w 2011 r. wydatkowano¹⁴⁹ 9.962,8 mln zł, w tym 7.458,2 mln zł ze środków unijnych i 2.504,7 mln zł ze środków krajowych. Na realizację Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich na lata 2007–2013” wydatkowano 751,4 mln zł, z czego środki z UE stanowiły 75%, tj. 563,6 mln. zł.

Na koniec 2011 r. wykazany dodatni wynik finansowy Agencji w kwocie 21,9 mln zł był wyższy o 89,3 tys. zł od zaplanowanego, głównie ze względu na niższe koszty działalności Agencji.

Nastąpił wzrost należności wymagalnych z tytułu zadań realizowanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków unijnych, które na koniec 2011 r. wyniosły 281,9 mln zł i w porównaniu do 2010 r. zwiększyły się o 122,0 mln zł (o 76,3%), z tego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) o 96,9 mln zł (o 198,0%) oraz Funduszy Strukturalnych 2004–2006 o 20,6 mln zł (o 21,7%). Wzrost tych należności nastąpił przede wszystkim na skutek prowadzonych działań kontrolnych Agencji oraz wdrażania zmian organizacyjnych. W 2011 r. w wyniku działań windykacyjnych Agencja odzyskała łącznie 56,5 mln zł.

Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego realizowała zadania na rynkach produktów rolnych i żywnościowych mające na celu stabilizację tych rynków w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR); realizowała programy krajowe mające na celu pomoc państwa dla podmiotów i ich grup prowadzących działalność związaną z produkcją,

¹⁴⁹ W wydatkach uwzględniono środki pochodzące z budżetu krajowego, budżetu JST (szczebla regionalnego i lokalnego) oraz inne środki publiczne, a także płatności w formie kompensat i sankcji wieloletnich.

przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi w zakresie określonym lub dopuszczonym przepisami UE oraz administrowała obrotem z zagranicą towarami rolnymi w ramach WPR.

Agencja Rynku Rolnego (ARR) jako agencja płatnicza w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji¹⁵⁰ realizowała zadania w ramach WPR, obejmujące 10 rynków rolnych oraz dwa programy wspólnotowe. Do jej zadań należało dokonywanie płatności, wydawanie decyzji administracyjnych, obsługa systemu finansowo-księgowego dla potrzeb administrowanych mechanizmów, a także sprawowanie nadzoru i kontroli nad wydatkowaniem środków finansowych – zgodnie z wymogami UE.

Zrealizowane w 2011 r. przychody ogółem wyniosły 330,2 mln zł i były niższe o 1,7 mln zł (0,5%) od planu po zmianach oraz wyższe o 11,0 mln zł (o 3,4%) od wykonania w 2010 r. Głównym źródłem przychodów była dotacja z budżetu państwa w kwocie 318,6 mln zł stanowiąca 96,5% przychodów.

Dotacja podmiotowa (308,5 mln zł) wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem, na finansowanie wydatków administracyjnych (125,6 mln zł) i na finansowanie krajowych mechanizmów na rynkach rolnych (182,9 mln zł). Ponadto 9,2 mln zł wykorzystano na inwestycje i zakupy inwestycyjne Agencji oraz 0,8 mln zł na finansowanie wyprzedzającej pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i zadań związanych z przygotowaniem do przewodnictwa Polski w Radzie UE.

Poniesione w 2011 r. koszty ogółem wyniosły 322,3 mln zł i były niższe o 8,0 mln zł (o 2,4%) od planowanych oraz wyższe o 20,1 mln zł (o 6,6%) od kosztów zrealizowanych w 2010 r. Spowodowane to było m.in. zwiększeniem kosztów usług obcych o 3,4 mln zł (o 9%) oraz wzrostem odsetek od zaciągniętych zobowiązań przez Agencję o 1,9 mln zł.

Ze środków na finansowanie krajowych mechanizmów na rynkach rolnych sfinansowano dopłaty do materiału siewnego w ramach jednorazowej pomocy (90,8 mln zł) oraz na skutek powodzi (0,6 mln. zł), dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych (88,8 mln zł).

Wykazany na koniec roku 2011 dodatni wynik finansowy w wysokości 7,9 mln zł był wyższy od planowanego o 6,3 mln zł (o 379,5%) oraz niższy o 53,4% niż w 2010 r., co wynikało ze zwiększonych o 13,7 mln zł kosztów realizacji mechanizmów krajowych. Agencja w trakcie 2011 r. podjęła skuteczne działania w celu zmiany zaplanowanego wyniku finansowego, dokonując weryfikacji środków na finansowanie mechanizmów krajowych, przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów, jak również dokonała oszczędności w bieżącej działalności.

Poza kosztami wykazanymi w planie finansowym ARR wydatkowała 415,4 mln zł na realizację zadań w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej z budżetu środków europejskich. Środki te zostały przeznaczone między innymi na pomoc

¹⁵⁰ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Rynku Rolnego akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (Dz.U. Nr 204, poz. 1507 ze zm.).

żywnościową dla najuboższej ludności UE – 284,6 mln zł, dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych – 95,9 mln zł, dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych – 37,4 mln zł, refundacje wywozowe – 58,3 mln zł, promocje żywności – 8,4 mln zł. Na realizację mechanizmów WPR finansowanych¹⁵¹ i współfinansowanych¹⁵² z budżetu krajowego ARR wydatkowała 288,7 mln zł.

Agencja w niewielkim stopniu wykorzystwała środki z dotacji celowej, przyznanej w wysokości 1,0 mln zł na wyprzedzającą pomoc techniczną w celu wsparcia procesu wdrażania działania „Działania informacyjne i promocyjne” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dotacja została wykorzystana w wysokości 0,3 mln zł (29%) z tego 0,2 mln zł wydatkowano w ramach finansowania ze środków unijnych. Przyznane środki dotacji nie zostały wykorzystane w wyniku odstąpienia od realizacji działań informacyjno-promocyjnych, m.in. z powodu wykonywania ich przez inne podmioty. Niewykorzystane środki ARR zwróciła na rachunkach MRiRW.

Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja Nieruchomości Rolnych wykonywała powierzone przez Skarb Państwa prawa własności i inne prawa rzeczowe w odniesieniu do mienia państwowego w rolnictwie. Nabyty i powierzony Agencji majątek Skarbu Państwa odnoszący się do nieruchomości przeznaczonych na cele gospodarki rolnej tworzył Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Agencja prowadziła odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobem na podstawie dwóch rolniczych planów finansowych ujętych w ustawie budżetowej.

Przychody Agencji wyniosły 152,6 mln zł i były niższe o 1,7% od planowanych oraz wyższe o 3,3% od wykonanych w 2010 r. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji. Stanowiły one 95,2% przychodów ogółem i wyniosły 145,3 mln zł. Niepełne wykonanie planowanych przychodów w kwocie 2,7 mln zł, było wynikiem uzyskania niższych od planowanych przychodów z tytułu najmu oraz ze sprzedaży mienia własnego Agencji.

Koszty Agencji w wysokości 149,6 mln zł były niższe o 6,7% od planowanych oraz wyższe o 4,7% od zrealizowanych w 2010 r. Przyczyną niższych od planowanych kosztów były niższe koszty usług obcych, koszty remontów oraz koszty materiałów i energii.

Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy w wysokości 3,1 mln zł, przy zakładanym w planie ujemnym wyniku finansowym 5,0 mln zł. Podobnie jak w roku ubiegłym, środki te zasiły fundusz rezerwowy Agencji, który na koniec roku wyniósł 82,6 mln zł i był wyższy o 6,2% w porównaniu do 2010 r.

¹⁵¹ Płatności uzupełniające dla producentów surowca tytoniowego i płatności uzupełniające dla plantatorów ziemniaków skrobiowych oraz podatek VAT od WPR.

¹⁵² Program poprawy produkcji i sprzedaży produktów pszczelarskich, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Program *Owoce w szkole*.

Przychody Zasobu WRSP wyniosły 3.611,3 mln zł i były wyższe o 13,2% od planowanych oraz wyższe o 30% od wykonanych w 2010 r. Uzyskano wyższe od zaplanowanych przychody z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP i przychody finansowe.

Koszty Zasobu WRSP wyniosły 2.859,7 mln zł i były wyższe o 11,7% od planowanych oraz wyższe o 18% od poniesionych w 2010 r. Głównym powodem przekroczenia kosztów w 2011 r. były wyższe o 131,4 mln zł (o 8,2%) od planowanych koszty z tytułu nadwyżki wpływów nad wydatkami, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa (1.725,0 mln zł). Zasoób WRSP osiągnął dodatni wynik finansowy w kwocie 751,6 mln zł, tj. o 19,7% wyższy niż planowano i o 111,8% wyższy od wyniku za 2010 r.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) realizowała zadania określone w programach rozwoju gospodarki dotyczące 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.

W planie finansowym Agencji ustalono przychody określone w ustawie budżetowej w kwocie 801,1 mln zł, a koszty w wysokości 800,4 mln zł. Po dokonanej w ciągu roku korekcie planu finansowego, planowane przychody i koszty zmniejszono do wysokości 741,2 mln zł. Korekta planu, dokonana zgodnie z ustawą o finansach publicznych miała na celu dostosowanie poszczególnych pozycji planu do poziomu wydatków przewidywanego na koniec 2011 r., a tym samym urealnienia kwot przychodów i kosztów w stosunku do planu sporządzonego pod koniec 2010 r.

Przychody PARP wyniosły 731,7 mln zł (98,7%) planu po zmianach. Były one niższe niż w 2010 r. o 59,7 mln zł (o 7,5%). Podstawowymi źródłami przychodów były dotacje z budżetu państwa – 548,9 mln zł (75% zrealizowanych przychodów ogółem) oraz pozostałe przychody – 176,3 mln zł (24,1%).

Koszty wyniosły 727,9 mln zł (98,2%) kwoty wynikającej z planu po zmianach, w tym środki przekazane na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 295,9 mln zł (40,6% wszystkich kosztów), środki przekazane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 279,9 mln zł (34,4%) oraz koszty rodzajowe (administracyjne, postępowań sądowych, amortyzacja) – 84,7 mln zł (11,6%). W porównaniu do 2010 r. koszty były niższe o 62,3 mln zł (o 7,9%).

Najniższe wykonanie planu odnotowano w pozycji pozostałe przychody – 176,3 mln zł (88,5%). Pozycja ta obejmuje przede wszystkim przychody po-

chodzące z rozliczenia dotacji z lat ubiegłych, których wysokość uwarunkowana była czynnikami niezależnymi od PARP (beneficjenci, którzy nie dokonują zwrotu niewykorzystanej części lub nie rozliczają się z otrzymanej zaliczki w danym roku). Niższe niż przewidywano było wykorzystanie środków w ramach programów operacyjnych perspektywy 2007–2013 „Kapitał Ludzki”, „Innowacyjna Gospodarka”, „Rozwój Polski Wschodniej”. Było to spowodowane niższą niż prognozowano liczbą realizowanych projektów, w tym wspierających innowacyjność, wprowadzaniem na wniosek beneficjentów zmian harmonogramu realizacji projektów.

Za rok 2011 PARP uzyskała dodatni wynik finansowy w wysokości 3,8 mln zł (w ustawie budżetowej planowano w wysokości 0,7 mln zł, w planie po zmianach 0).

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa wykonywała w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa prawa własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność.

Plan finansowy po zmianach zakładał przychody w kwocie 1.337,2 mln zł, koszty w wysokości 1.213,3 mln zł oraz dodatni wynik finansowy 123,9 mln zł. W trakcie roku przychody zmniejszyły się o 1,3%, a koszty o 2,8%. Zrealizowane przychody ogółem w kwocie 1.366,1 mln zł (102,2% planu po zmianach), pochodziły głównie ze sprzedaży mienia i innej działalności gospodarczej oraz dotacji z budżetu państwa. Dotacja na kwotę 726,6 mln zł została wykorzystana na finansowanie i dofinansowanie ustawowo określonych zadań bieżących Agencji.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) od dnia 1 stycznia 2010 r. jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych¹⁵³.

Przychody NFOŚiGW w 2011 r. wyniosły 2.458,1 mln zł i były wyższe od zaplanowanych o 12,3% (269,8 mln zł). W 2010 r. przychody wyniosły 2.328,7 mln zł. W 2011 r. największe przychody uzyskano z tytułu opłat zastępczych i kar, określonych w ustawie – prawo energetyczne – 880,1 mln zł (35,8% przychodów ogółem) oraz opłat i kar za korzystanie ze środowiska, określonych w ustawie – prawo ochrony środowiska – 398,6 mln zł (16,2% przychodów ogółem). Ponadto ważnymi pozycjami decydującymi o wielkości środków pozostających do dyspozycji NFOŚiGW były zwrot pożyczek inwestycyjnych i kredytów udzielonych przez Fundusz (575,3 mln zł) oraz ujemne saldo pożyczek na zachowanie płynności (174,0 mln zł). Kwoty te nie stanowią formalnie przychodu i dlatego nie są wykazywane w wykonaniu planu finansowego NFOŚiGW. Całkowite wpływy środków do Funduszu w 2011 r. wyniosły więc 3.207,5 mln zł.

¹⁵³ 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).

Poniesiono koszty w wysokości 1.342,8 mln zł¹⁵⁴, tj. o 458,5 mln zł niższej (o 25,5%) od zaplanowanych w ustawie budżetowej (1.801,4 mln zł)¹⁵⁵. Koszty na realizację zadań wyniosły 1.248,4 mln zł, a koszty stałe – 94,4 mln zł.

Niższe od planowanych o 224,2 mln zł były wypłaty dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Było to skutkiem ustalonych rozstrzygnięć przetargowych oraz przesunięciem terminów realizacji niektórych zadań.

W 2011 r. na zadania realizowane przez NFOŚiGW wydatkowano 4.164,4 mln zł¹⁵⁶, tj. mniej o 1.712,1 mln zł niż w 2010 r. Kwota ta była jednak wyższa o 5,9% (230,7 mln zł) niż ujęto w planie działalności Funduszu na 2011 r. Ze środków własnych Funduszu wydatkowano 1.651,5 mln zł (o 27,2% mniej od wykonania 2010 r.), ze środków funduszy europejskich obsługiwanych przez Fundusz – 2.225,6 mln zł (o 31,8% mniej niż w 2010 r.), a ze środków bankowych w postaci kredytów z dopłatami 287,3 mln zł (o 17,1% mniej niż w 2010 r.).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej realizował zadania związane z przygotowaniem i wdrożeniem 90 projektów Funduszu Spójności. Do 31 grudnia 2011 r. wypłacił beneficjentom 84,5% przyznanej alokacji środków. Komisja Europejska przekazała decyzje zmieniające termin realizacji dla 14 z 21 projektów, dla których wnioski o zmianę przekazane zostały w 2010 r. W 2011 r. (pomimo braku decyzji w sprawie zmiany terminu realizacji projektów) do KE zostały wysłane wnioski o płatność końcową dla wszystkich projektów. Do końca 2011 r. 47 projektów otrzymało deklaracje zamknięcia i raporty zamknięcia, a pięć – płatności końcowe.

NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) do końca 2011 r. zawarł z beneficjentami 344 umowy (w tym 100 umów w 2011 r. oraz 244 umowy do końca 2010 r.) o dofinansowanie na kwotę 13.149,2 mln zł, tj. na 63,0% środków zaplanowanych na lata 2007–2013.

Stan funduszu na koniec 2011 r. wyniósł 10.697,6 mln zł. Był wyższy o 1.118,2 mln zł, tj. o 11,7% niż na koniec 2010 r. (9.579,4 mln zł). W stosunku do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej na 2011 r. (9.657,9 mln zł) był wyższy o 1.039,7 mln zł, tj. o 10,8%. Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa wyniósł 4.284,2 mln zł i był wyższy o 1.393,4 zł, tj. o 48,2% od stanu na koniec 2010 r. (2.890,8 mln zł). Stan na koniec 2010 r. był wyższy od stanu na koniec 2009 r. o 36,8%. W 2011 r. nie zostały zrealizowane zamierzenia NFOŚiGW, przewidujące ograniczenie udziału środków pieniężnych i papierów wartościowych w strukturze aktywów tworzących stan Funduszu. Wyższy od planowanego stan funduszu wynikał także z wysokiego stanu środków zobowiązań wieloletnich, wynoszących łącznie 3.357,1 mln zł.

NFOŚiGW stanowi jeden z podstawowych instrumentów wspierających, w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, realizację przedsięwzięć służących ochronie

¹⁵⁴ W tym środki przekazane do budżetu państwa na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych.

¹⁵⁵ W ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. w pozycji: koszty – plan na 2011 r. (1.412,8 mln zł) nie uwzględniono kwoty środków przyznanych innym podmiotom (z tego przekazanych do budżetu państwa na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych) w wysokości 388,6 mln zł.

¹⁵⁶ Ze środków własnych, funduszy europejskich oraz z kredytów bankowych z dopłatami NFOŚiGW.

środowiska i gospodarki wodnej, wykorzystując przy tym również środki z funduszy europejskich. Od 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na niskie wykorzystanie przez NFOŚiGW środków zobowiązań wieloletnich, które muszą być przeznaczone na określone cele, wynikające z ustaw je tworzących. Zdaniem NIK wskazuje to na trudności w efektywnym wykorzystaniu tych środków na dofinansowanie w formie dotacji i pożyczek. Ponadto, efekty rzeczowe i ekologiczne, osiągnięte w wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek, nie są rozliczane na bieżąco. Na problem ten NIK zwracała uwagę również w poprzednich latach. Pomimo zmniejszenia się liczby umów nierozliczonych, niepokojąco wzrosła nierozliczona kwota tych umów, tj. aż o 192,9% w porównaniu z 2010 r.

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.

Przychody Zakładu na 2011 r. zaplanowano w wysokości 4.348,3 mln zł, a koszty – 4.167,3 mln zł oraz nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych – 483,3 mln zł, a wynik finansowy w kwocie 180,9 mln zł. W wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego plan przychodów został zmniejszony do kwoty 4.320,5 mln zł, koszty podwyższone do kwoty 4.267,6 mln zł, a wynik finansowy został zmniejszony do 52,9 mln zł.

Przychody zostały zrealizowane wysokości 4.427,1 mln zł, tj. 102,5% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2010 r. o 24,7 mln zł, tj. o 0,6%. Podstawowym składnikiem przychodów był odpis z FUS dla ZUS, który wynosił 3.773,6 mln zł, co stanowiło 85,2% wszystkich przychodów. Pozostałymi znaczącymi składnikami przychodów były przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek – 285,1 mln zł (6,4%), przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń – 202,8 mln zł (4,6%) i pozostałe przychody – 119,8 mln zł, w tym planowane (113,5 mln zł) oraz nieplanowane (6,4 mln zł) pochodzące z dotacji stanowiących zwrot środków w związku z realizacją projektów z udziałem środków unijnych.

Koszty ogółem Zakładu w 2011 r. z amortyzacją wg stawek wyniosły 4.015,4 mln zł i były niższe o 5,9% od planu Zakładu po zmianach. Struktura kosztów ogółem działalności bieżącej (z amortyzacją według stawek) w porównaniu do 2010 r. nie zmieniła się. W strukturze kosztów wg rodzaju (4.010,8 mln zł): wartości (wykonanie) wszystkich składników (oprócz amortyzacji) były niższe niż wielkości ujęte w planie finansowym Zakładu na 2011 r. Największymi składnikami kosztów według rodzaju były wynagrodzenia (2.055,4 mln zł) – 51,2%, usługi obce (1.024,6 mln zł) – 25,5%, ubezpieczenia społeczne i inne (399, 1 mln zł) – 10,0 % i amortyzacja (337,7 mln zł) – 8,4%, które razem stanowiły 95,1% kosztów.

ZUS przekazał do OFE, tytułem zaległości z lat ubiegłych, odsetki w wysokości 130,3 mln zł. Zobowiązania ZUS w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek i odsetek według stanu na koniec 2011 r., wyniosły 1.887,9 mln zł. W porówna-

niu do stanu na koniec 2010 r. (2.567,4 mln zł) nastąpiło zmniejszenie zobowiązań o 679,5 mln zł, tj. o 26,5%, w tym z tytułu: nieprzekazanych składek z 2.018,3 mln zł do 1.435,7 mln zł, tj. o 582,6 mln zł (o 28,9%), odsetek z 549,1 mln zł do 452,2 mln zł, tj. o 96,9 mln zł (o 17,6%).

ZUS nierzetelnie planował wydatki inwestycyjne. Plan rzeczowo-finansowy działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2011 r. na kwotę 483,3 mln zł był wielokrotnie zmieniany pod względem liczby zadań i planowanych kwot na poszczególne zadania. Wprowadzone w 2011 r. nowe zadania stanowiły 71,4% liczby zadań pierwotnie planowanych. W planie zmniejszono wydatki dla 212 zadań, zwiększono dla 107, zrezygnowano z 33 zadań i wprowadzono do planu 210 nowych zadań. Liczba zmian planu w stosunku do 2010 r. wzrosła ponad trzykrotnie (ze 179 do 576). Plan rzeczowo-finansowy został zrealizowany w kwocie 434,0 mln zł, tj. 89,8% planu. W związku ze stwierdzonym naruszeniem ustawy Prawo zamówień publicznych, Władza Wdrażająca Programy Europejskie naliczyła korekty w dofinansowaniu dwóch umów realizowanych w 2011 r. w ramach projektu Platforma usług elektronicznych dla klientów ZUS na łączną kwotę 1,5 mln zł, przy czym ZUS dodatkowo zapłacił 81,4 tys. zł z tytułu naliczonych odsetek od korekty finansowej (zwróconych środków).

Wyniki kontroli NIK wskazują również na niekorzystne tendencje dotyczące:

- wzrostu w 2011 r. o ponad 2,9 mln liczby niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych na należności na ubezpieczenie społeczne powstałe do końca 1998 r. oraz na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Emerytur Pomostowych oraz kwot nimi objętych – o 2 mld zł, w tym na ubezpieczenia społeczne wzrost liczby tytułów o 24,4%, a kwot nimi objętych – o 18,8%;
- obniżenia po raz kolejny w ostatnich latach wskaźnika efektywności egzekucji należności prowadzonej przez oddziały Zakładu o 3,6 punktu procentowego, w tym należności FUS – o 3,8 punktu procentowego;
- wzrostu liczby dłużników (z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS) o 1.249 (o 3,2%) i kwot pobranych świadczeń o 11,0 mln zł (o 7%);
- zwiększenia w 2011 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, o 114,7 mln zł (o 118,8%) kwot przedawnionych należności (składek dodatkowych, opłat, odsetek za zwłokę), w tym należności FUS o 87,6 mln zł (o 117,2%).

5.3. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych

Zgodnie z art. 18 ustawy o finansach publicznych agencjami wykonawczymi są państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań państwa. Podstawą gospodarki finansowej agencji jest roczny plan finansowy obejmujący przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zestawienie kosztów (funkcjonowania agencji wykonawczej, realizacji zadań ustawowych, z wyszczególnieniem kosztów realizacji tych zadań przez inne podmioty), wynik finansowy, środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań oraz środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Sektor finansów publicznych

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej – Plany finansowe agencji wykonawczych ujęto plany finansowe agencji Narodowego Centrum Nauki, Naukowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych. W trakcie 2011 r. agencją wykonawczą została Agencja Rezerw Materiałowych, której plan finansowy ujęty był w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej. Przychody i wydatki agencji wykonawczych w latach 2010–2011 przedstawiono w tabeli 52.

Tabela 52. Przychody i wydatki agencji wykonawczych w latach 2010–2011

Nazwa agencji	Wykonanie 2010	2011			5:2	5:3	5:4
		Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Przychody ogółem	778,7	1.325,8	2.527,2	2.323,8	298,4	175,3	92,0
w tym dotacja z budżetu	534,7	1.071,4	2.128,4	1.917,3	358,6	179,0	90,1
Koszty	889,5	1.471,8	2.416,1	2.187,9	246,0	148,6	90,6
Wynik finansowy brutto	-110,8	-146,0	111,1	136,0	-122,7	-93,1	122,4
Narodowe Centrum Nauki							
Przychody ogółem	0,1	305,0	507,8	488,1	581.094,0	160,1	96,1
w tym dotacja z budżetu	0,1	305,0	507,8	488,1	581.094,0	160,1	96,1
Koszty	0,1	305,0	507,8	488,1	581.094,0	160,1	96,1
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju							
Przychody ogółem	440,2	627,8	1.352,1	1.160,7	263,7	184,9	85,9
w tym dotacja z budżetu	439,9	627,6	1.351,8	1.160,5	263,8	184,9	85,9
Koszty	440,2	627,8	1.352,1	1.160,7	263,8	184,9	85,9
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych							
Przychody ogółem,:	-	59,5	66,4	67,0	-	112,7	100,9
w tym dotacja z budżetu	-	28,1	28,1	28,0	-	99,5	99,5
Koszty	-	59,5	65,8	60,7	-	102,2	92,2
Wynik finansowy brutto	-	0,0	0,5	6,3	-	-	1.150,4
Agencja Rezerw Materiałowych							
Przychody ogółem	338,4	333,5	601,0	607,9	179,7	182,3	101,2
w tym dotacja z budżetu	94,7	110,7	240,7	240,7	254,2	217,4	100,0
Koszty	449,2	479,6	490,4	478,2	106,5	99,7	97,5
Wynik finansowy brutto	-110,8	-146,0	110,5	129,7	-117,1	-88,8	117,3

Wyliczenie wskaźników procentowych oraz sumowanie wykonano w tys. zł.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Agencja Rezerw Materiałowych

Agencja Rezerw Materiałowych jest agencją wykonawczą od dnia 5 lutego 2011 r. na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych¹⁵⁷. Do tego czasu była ona państwową osobą prawną. Agencja jako państwowa osoba prawna sporządzała plan finansowy zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę jej utworzenia, tj. ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Dz.U. Nr 229, poz. 1496.

¹⁵⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm.

W 2011 r. Agencja realizowała zadania na podstawie planu finansowego zatwierdzonego przez Ministra Gospodarki w trybie ustawy o rezerwach państwowych. W konsekwencji gospodarowanie rezerwami strategicznymi, tworzonymi przez Ministra Gospodarki, prowadzone było z uwzględnieniem wytycznych i doraźnych decyzji ministra, dotyczących poszczególnych asortymentów rezerw. Także tworzenie i utrzymywanie zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych wykonywano na podstawie planu rocznego. Oznaczało to, że w 2011 r., jak i w latach poprzednich działania dotyczące rezerw strategicznych i zapasów państwowych prowadzono jedynie w perspektywie rocznej, a nie długookresowej. Zgodnie z ustawą o rezerwach strategicznych pierwszy pięcioletni Rządowy Program Rezerw Strategicznych, obejmujący lata 2013–2017, minister właściwy do spraw gospodarki był zobowiązany przedstawić Radzie Ministrów do dnia 5 maja 2012 r. Tak ukształtowane regulacje utrudniały prowadzenie racjonalnej gospodarki powierzonymi Agencji zasobami. Uwzględniając te uwarunkowania NIK oceniła pozytywnie działania Agencji Rezerw Materiałowych zmierzające do minimalizacji kosztów i wydatków związanych z gospodarowaniem rezerwami i zapasami.

Plan finansowy na 2011 r. przewidywał przychody w wysokości 333,5 mln zł (w tym dotację celową 110,7 mln zł), koszty ogółem w kwocie 479,6 mln zł oraz wynik finansowy netto stratę – 146,0 mln zł. W planie finansowym po zmianach ustalono przychody w wysokości 601,0 mln zł, w tym dotacje z budżetu 240,7 mln zł, koszty ogółem – 490,4 mln zł i dodatni wynik finansowy w kwocie 110,5 mln zł. W 2011 r. przychody wyniosły 607,9 mln zł, tj. 101,2% kwoty planowanej po zmianach, koszty 478,2 mln zł, tj. 97,5% kwoty planowanej, a wynik finansowy był dodatni i wyniósł 129,7 mln zł, tj. 117,3% zakładanej wielkości. W 2011 r. koszty działalności agencji w porównaniu do lat 2009–2010 wzrosły odpowiednio o 7,5% i 6,5%, natomiast przychody o 78,8% i 79,5%.

Agencja rzetelnie realizowała plany rzeczowe gospodarowania poszczególnymi segmentami i asortymentami rezerw strategicznych oraz utrzymywania zapasów państwowych ropy naftowej. Na koniec 2011 r. zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych odpowiadały zużyciu przez 104,2 dnia, przy wymogu ustawowym wynoszącym 90 dni. Segment zapasów paliw utrzymywanych i finansowanych przez Agencję wynosił 17,9 dnia, przy poziomie określonym w planie w układzie zadaniowym w wysokości 15,4 dnia średniego zużycia krajowego.

Z powodu wzrostu cen ropy naftowej i paliw na rynkach światowych oraz późnego otrzymania dotacji kupiono o 10,9% mniej niż zakładano oleju napędowego oraz o 8,0% mniej ropy naftowej.

W 2011 r., podobnie jak i w latach poprzednich, kontynuowane były działania w celu podniesienia poziomu technicznego infrastruktury magazynowej. W wyniku realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych nastąpiło jej unowocześnienie i polepszenie warunków składowania. Nakłady inwestycyjne wykonano w 98,8%, co przyczyniło się do zwiększenia wpływów ze sprzedaży usług magazynowych o 9,5% w stosunku do wielkości planowanej.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Zasady działania Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) zostały określone w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju¹⁵⁹, która weszła w życie z dniem 1 października 2010 r. Do zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju należy zarządzanie strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowanie lub współfinansowanie tych programów.

W ustawie budżetowej na rok 2011 planowano przychody w kwocie 627,8 mln zł. Plan przychodów został zwiększony do kwoty 1.352,1 mln zł w związku z przekazaniem Centrum funkcji i zadań wykonywanych dotychczas przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Przychody zostały zrealizowane w kwocie 1.160,7 mln zł, w tym dotacja stanowiła 99,9% (1.160,5 mln zł).

Koszty wyniosły 1.160,7 mln zł, tj. 85,9% planu po zmianach. Środki dotacji celowej zostały przeznaczone na strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych, badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, wspieranie komercjalizacji wyników badań naukowych lub prac rozwojowych, programy z zakresu mobilności naukowców i wspierania rozwoju kadry naukowej oraz zadania zlecone przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w tym m.in. finansowanie i monitorowanie projektów badawczych, rozwojowych, celowych oraz realizowanych w ramach programów wieloletnich, realizację projektów strategicznych. Na pokrycie bieżących kosztów zarządzania realizowanymi przez Centrum zadaniami wykorzystano 18,0 mln zł, tj. 93,2% zaplanowanej dotacji podmiotowej.

Działalność Centrum w latach 2009–2011 została przez NIK oceniona pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W latach 2009–2011 NCBiR ogłosiło 34 konkursy na realizację zadań badawczych i 41 na realizację zadań w ramach międzynarodowych projektów badawczych i ich finansowanie. We wspomnianym okresie przejęto od Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nadzór nad realizacją, finansowaniem i rozliczeniem 956 projektów, a w 2011 r. Centrum przejęło od Ministra funkcję Instytucji pośredniczącej dla trzech Programów Operacyjnych. Ponadto Minister ustanowił i przekazał do Centrum tylko dwa strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych. Zdaniem NIK, zlecenie Centrum dużej liczby zadań, nie świadczy o realizacji założeń, będących podstawą jego utworzenia w 2007 r. W założeniach przyjęto, że Centrum będzie zajmowało się organizacją dużych strategicznych projektów z zakresu badań naukowych i prac rozwojowych, o wartości przekraczającej 100 mln zł. Działania te miały się przyczynić do konsolidacji sektora badawczo-rozwojowego, w szczególności przez preferowanie ofert na wykonanie zadań badawczych składanych przez podmioty o wysokim potencjale badawczym.

Centrum nie prowadziło w latach 2010–2011 systematycznej ewaluacji¹⁶⁰ realizowanych strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz

¹⁵⁹ Dz.U. Nr 96, poz. 616 ze zm. Ustawa weszła w życie na podstawie art. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki.

¹⁶⁰ Ewaluacja to obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę w procesie decyzyjnym.

innych zadań, do czego było zobowiązane przepisem art. 31 ust. 1 ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Stwierdzono przypadki naruszania przez NCBiR obowiązujących przepisów prawa oraz postanowień umów zawartych z wykonawcami zadań badawczych przy przekazywaniu i rozliczaniu środków publicznych na naukę polegające na uznaniu umowy za wykonaną, mimo przekroczenia wydatków na wynagrodzenia o 121,5 tys. zł¹⁶¹, rozliczaniu projektów rozwojowych bez wymagania od beneficjentów udokumentowania pozyskania patentu lub dokonaniu zgłoszeń patentowych, przekazywaniu kolejnych zaliczek przed skorygowaniem wniosku o płatność (trzy przypadki) oraz przekazywaniu zaliczek bez pomniejszania ich o uzyskane przez beneficjentów odsetki bankowe (sześć zadań badawczych). Ponadto w NCBiR nie zapewniono funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej bowiem brak było procedur zarządzania ryzykiem.

6. Państwowy dług publiczny

6.1. Rozmiary i struktura państwowego długu publicznego

W 2011 r. spowolniony został wzrost nominalnej wartości długu publicznego liczonego zarówno według metodologii krajowej, jak i unijnej.

Państwowy dług publiczny (PDP) obliczony według metodologii krajowej, tj. zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odpowiada wartości nominalnej zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. PDP jest księgowym ujęciem wartości długu wynikającym ze sprawozdań budżetowych o zobowiązaniach i o należnościach jednostek sektora finansów publicznych.

Na koniec 2011 r. państwowy dług publiczny wyniósł 815.323,2 mln zł¹⁶² i był wyższy od stanu na koniec 2010 r. o 67.424,3 mln zł, tj. o 9%. Był to najniższy od 2008 r. zarówno kwotowy, jak i procentowy wzrost wartości PDP. Zmiany wielkości państwowego długu publicznego, produktu krajowego brutto i ich relacji oraz dynamikę zmian tych wielkości w latach 2008–2011 przedstawia tabela 53.

Tabela 53. Relacja państwowego długu publicznego do PKB w latach 2008–2011

	2008		2009		2010		2011	
	mln zł	dynamika	mln zł	dynamika	mln zł	dynamika	mln zł	dynamika
PDP	597.764,4	113,3	669.876,4	112,1	747.898,8	111,6	815.323,2	109,0
PKB	1.275.432,3	108,4	1.344.383,5	105,4	1.416.392,1	105,4	1.524.658,8	107,6
PDP/PKB	46,9%		49,8%		52,8%		53,5%	

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Tempo przyrostu PDP od 2008 r. systematycznie spadało i w 2011 r. było o 1,4 punktu procentowego wyższe od tempa przyrostu nominalnej wartości produktu krajowego brutto, podczas gdy w 2009 i 2010 r. dług wzrastał o ponad

¹⁶¹ Zgodnie z umową kwota ta powinna zostać zwrócona, a umowa uznana za niewykonaną w części.

¹⁶² Stan na 23 kwietnia 2012 r.

sześć punktów procentowych szybciej niż wartość nominalna PKB. Relacja państwowego długu publicznego do PKB¹⁶³ uległa nieznacznemu zwiększeniu z 52,8% w 2010 r. do 53,5% na koniec 2011 r. Podobnie jak w 2010 r. przekroczony został pierwszy próg ostrożnościowy, ustalony w ustawie o finansach publicznych. W związku z tym Rada Ministrów, zgodnie art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. zobowiązana będzie przyjąć relację deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie wyższą niż w ustawie budżetowej na 2012 r., tj. 11,9%. Ograniczenie to będzie miało zastosowanie po raz drugi, ponieważ Rada Ministrów w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. przyjęła tę relację niższą niż w ustawie budżetowej na 2011 r.

Wartość państwowego długu publicznego na koniec 2011 r. mogłaby być niższa, gdyby sprawdziły się prognozy Ministerstwa Finansów dotyczące umocnienia polskiej waluty w trakcie roku. Aprecjacja kursu złotego wobec walut obcych spowodowałaby obniżenie długu Skarbu Państwa, czyli głównej składowej państwowego długu publicznego. Rzeczywiste uwarunkowania były jednak odmienne od planowanych. W 2011 r. z powodu deprecjacji złotego wobec walut obcych, zadłużenie Skarbu Państwa znacznie wzrosło. Państwowy dług publiczny w układzie podsektorów oraz zmiany w poszczególnych kategoriach długu w latach 2010–2011 przedstawia tabela 54.

Tabela 54. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	Wartość zadłużenia na 31.12.2010 ¹⁾	Wartość zadłużenia na 31.12.2011 ¹⁾	Zmiana 2010-2011	
	mln zł			%
Zadłużenie sektora finansów publicznych	747.898,8	815.323,2	67.424,3	9,0
Zadłużenie sektora rządowego	692.360,5	748.813,0	56.452,5	8,2
Skarb Państwa	691.210,1	747.503,9	56.293,8	8,1
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	0,0	0,0	-
Uczelnie publiczne	274,0	332,1	58,0	21,2
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	831,9	958,9	127,0	15,3
Państwowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe	32,8	7,8	-25,0	-76,2
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	6,9	6,0	-0,9	-13,7
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	4,7	4,3	-0,4	-8,8
Zadłużenie sektora samorządowego	53.519,0	64.231,1	10.712,1	20,0
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	50.568,4	61.162,4	10.594,0	20,9
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	0,0	0,0	-
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	2.869,5	2.998,0	128,5	4,5
Samorządowe instytucje kultury	61,6	62,6	1,0	1,5

¹⁶³ PKB na 23 kwietnia 2012 r. – 1.524.658,8 mln zł.

Sektor finansów publicznych

Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	19,5	8,2	-11,4	-58,1
Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	2.019,3	2.279,1	259,8	12,9
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	-
Fundusze zarządzane przez ZUS	2.019,3	2.279,1	259,7	12,9
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	0,0	0,0	0,0	-
Narodowy Fundusz Zdrowia	0,0	0,0	0,0	-

¹⁾ według stanu na 23 kwietnia 2012 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach poprzednich, największy przyrost państwowego długu publicznego wynikał ze wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 56.293,8 mln zł, tj. 8,1%. Stanowił on 83,5% przyrostu państwowego długu publicznego i wynikał głównie z konieczności finansowania deficytu budżetu państwa oraz osłabienia kursu złotego wobec walut obcych. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego i ich związków zwiększyły się o 10.594 mln zł, tj. o 20,9%. Dług tych podmiotów na koniec 2011 r. wyniósł 61.162,4 mln zł i wynikał przede wszystkim z zadłużenia z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz z tytułu wyemitowanych długoterminowych papierów wartościowych. Skonsolidowane zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wzrosło o 259 mln zł, tj. o 12,9%. Z powodu ustawowego obowiązku wyłączenia zobowiązań w sektorze, w państwowym długu publicznym nie wykazuje się pożyczek udzielonych z budżetu dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, których łączna wartość na koniec 2011 r. wyniosła 15,9 mld zł.

Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług sektora *general government*) obliczany według metodologii unijnej na potrzeby oceny spełniania przez kraj członkowski Unii Europejskiej kryterium konwergencji, na koniec 2011 r. wyniosło 858.929,3 mln zł¹⁶⁴ i stanowiło 56,3% PKB. Relacja długu tego sektora do PKB wzrosła w 2011 r. o 1,5 punktu procentowego i ukształtowała się o 3,7 punktu procentowego poniżej wielkości referencyjnej wynoszącej 60% PKB, określonej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Protokole w sprawie kryteriów konwergencji. W 2011 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł o 82.113 mln zł, tj. o 10,6% i był to najniższy od 2008 r. procentowy wzrost wartości długu publicznego obliczanego według metodologii unijnej. W latach 2008–2010 tempo przyrostu tego długu wynosiło około 14% rocznie. Różnice w wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz państwowego długu publicznego przedstawia tabela 55.

¹⁶⁴ Według stanu na 23 kwietnia 2012 r.

Sektor finansów publicznych

Tabela 55. Różnice pomiędzy państwowym długiem publicznym (PDP) – według metodologii krajowej a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) – według metodologii unijnej (stan na koniec 2011 r. – dane z 23 kwietnia 2012 r.)

Państwowy dług publiczny (PDP) – 815.323,2 mln zł
Zwiększenia – razem 47.498,8 mln zł, z tego:
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego – 36.412,7 mln zł,
– zobowiązania z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad realizowanych w formule PPP– 11.076,3 mln zł,
– dług potencjalny obsługiwany przez Skarb Państwa w wyniku uruchomienia gwarancji – 9,8 mln zł.
Zmniejszenia – razem 3.892,6 mln zł, z tego:
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych – 3.528,1 mln zł,
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 364,5 mln zł.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) – 858.929,3 mln zł

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zmiany wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) i jego relacji do PKB oraz dynamikę zmian tych wielkości w latach 2008–2010 przedstawia tabela 56.

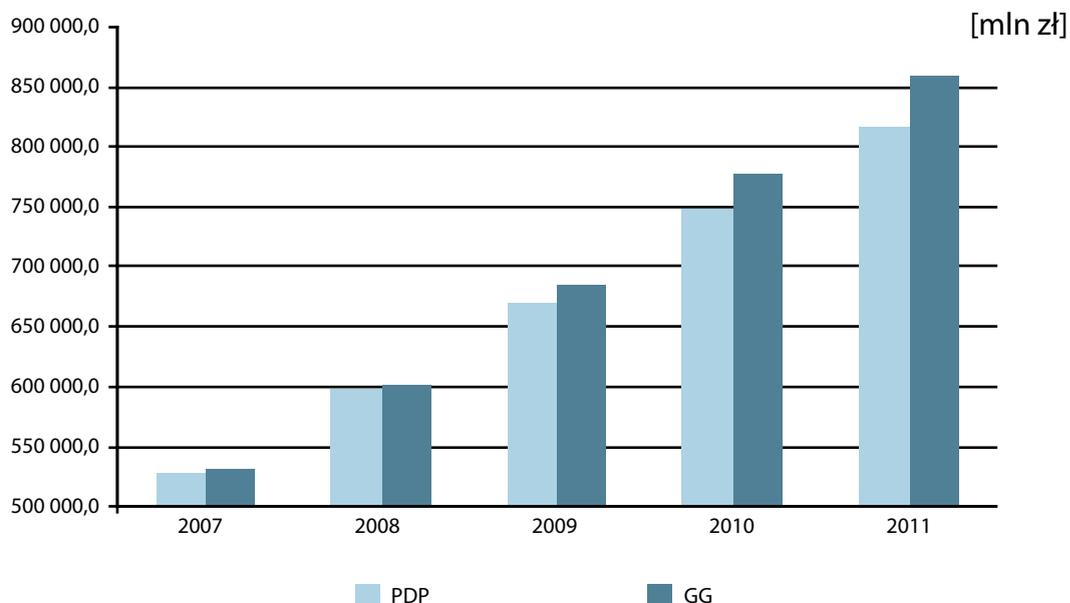
Tabela 56. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) i jego relacja do PKB w latach 2008–2011

	2008		2009		2010		2011	
	mln zł	dynamika	mln zł	dynamika	mln zł	dynamika	mln zł	dynamika
GG	600.829,2	113,5	684.073,3	113,9	776.816,3	113,6	858.929,3	110,6
PKB	1.275.432,3	108,4	1.344.383,5	105,4	1.416.392,1	105,4	1.524.658,8	107,6
GG/PKB	47,1%		50,9%		54,8%		56,3%	

Źródło: wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Od 2007 r. systematycznie wzrasta różnica wielkości państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2011 r. różnica ta wyniosła 43.606,1 mln zł i była o 50,8% wyższa niż w roku poprzednim. Zmiany tych relacji ilustruje wykres 23.

23. Państwowy dług publiczny (PDP) i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) w latach 2007–2011



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Głównym powodem różnic między wartością długu publicznego wyliczonego według metodologii krajowej i unijnej jest przyrost środków przekazywanych na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), które doliczane są do długu sektora *general government*. Fundusz ten zgodnie z ustawą o finansach publicznych nie jest zaliczony do jednostek sektora finansów publicznych. W związku z tym jego zobowiązania nie są wykazane w długu publicznym, licznym według metodologii krajowej. Wartość tych zobowiązań została uwzględniana w zadłużeniu sektora *general government* licznym według metodologii unijnej ze względu na realizację przez ten fundusz zadań o charakterze publicznym.

Minister Finansów publikował kwartalne informacje o wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych za 2011 r. Kontrola zgodności kwot wykazywanych przy przeliczeniu PDP na zadłużenie sektora GG, według stanu na koniec roku, nie wykazała nieprawidłowości.

6.2. Dług Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa obejmuje zadłużenie z tytułu wyemitowanych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz innych tytułów, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań jednostek Skarbu Państwa. Dług ten na koniec 2011 r. wynosił 771.127,2 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 69.276,6 mln zł, w tym dług krajowy o 17.678,6 mln zł, a dług zagraniczny o 51.598 mln zł. Wpływ na przyrost długu Skarbu Państwa miała konieczność finansowania deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wysokości 37,1 mld zł. Zmniejszenie w 2011 r. przyrostu zadłużenia z tego tytułu o 17,8 mld zł, w stosunku do 2010 r., świadczy o zacieśnieniu polityki fiskalnej. Istotny przyrost długu nastąpił w wyniku czynników niezależnych od prowadzonej polityki fiskalnej. Zjawiska kryzysowe na rynku światowym spowodowały osłabienie kursu złotego wobec walut obcych, w których zaciągnięte było zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa. Deprecjacja kursu złotego spowodowała, niewynikający z potrzeb pożyczkowych, wzrost wartości długu o 28,6 mld zł, co stanowiło 41,3% jego przyrostu. W ustawie budżetowej na 2011 r. planowano aprecjację polskiej waluty i obniżenie wartości długu Skarbu Państwa o 9,7 mld zł. Istotnym czynnikiem powodującym wzrost długu Skarbu Państwa o 9,2 mld zł była konieczność sfinansowania emisją skarbowych papierów wartościowych ubytku składek przekazywanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych.

Obowiązek dokonywania depozytów wolnych środków przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych u Ministra Finansów spowodował obniżenie o 24,5 mld zł potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, co zmniejszyło przyrost zadłużenia. Jednocześnie zobowiązania z tytułu przyjętych przez Ministra Finansów depozytów wyniosły 10,4 mld zł.

Udział zadłużenia krajowego w długu Skarbu Państwa obniżył się z 72,2% w 2010 r. do 68% w 2011 r. Udział zadłużenia w walutach obcych wyniósł 32,2% i przekroczył wartość 20–30% określoną w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014”.

W roku 2011 inwestorzy zagraniczni nadal byli zainteresowani polskimi papierami wartościowymi. Na koniec roku posiadali oni prawie 30% krajowego długu Skarbu Państwa, co oznacza ponad dwukrotny wzrost od 2008 r. Świadczy to o rosnącej atrakcyjności rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych wśród inwestorów zagranicznych. Istnieje jednak ryzyko, że w sytuacji zaostżenia kryzysu na światowych rynkach finansowych i w niektórych państwach strefy euro inwestorzy zagraniczni w pierwszej kolejności będą sprzedawać papiery wartościowe z rynków wschodzących (*emerging markets*), do których zalicza się Polska. Oznaczałoby to gwałtowne wycofanie się z krajowego rynku skarbowych papierów wartościowych inwestorów zagranicznych i zwiększoną sprzedaż SPW na rynku wtórnym. W krótkim okresie mogłoby to utrudnić dokonywanie nowych emisji skarbowych papierów wartościowych. Z tego powodu zasadne było utrzymywanie dostępu do Elastycznej Linii Kredytowej oraz gromadzenie rezerw walutowych, gdyż z tych środków finansowane mogą być bieżące potrzeby pożyczkowe. Alternatywą byłaby konieczność emitowania długu o zwiększonej rentowności, która będzie w tym momencie akceptowana na rynku skarbowych papierów wartościowych. Wycofanie się kapitału zagranicznego spowodowałoby także deprecjację złotego i zwiększenie wartości długu Skarbu Państwa.

Największą składową długu Skarbu Państwa stanowiły zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych w kwocie 709.556,4 mln zł (92% w strukturze długu), z czego wyemitowane w kraju – 514.285,2 mln zł (66,7% długu) i za granicą – 195.271,1 mln zł (25,3% długu). Kredyty zagraniczne stanowiły 6,6% długu Skarbu Państwa, a pozostałe zadłużenie krajowe 1,4% (skonsolidowane w ramach Skarbu Państwa zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie).

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, na koniec 2011 r. wyniósł 524.689,2 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2010 r. wzrósł o 17.678,6 mln zł, tj. o 3,5%. W okresie ostatnich 10 lat był to najniższy nominalny przyrost krajowego zadłużenia Skarbu Państwa. W okresie tym dług ten wzrastał średnio o 36 mld zł rocznie. Wielkość krajowego długu Skarbu Państwa według nominalu i jego strukturę w latach 2010 i 2011 prezentuje tabela 57.

Tabela 57. Dług krajowy w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	31.12.2010	31.12.2011	Zmiana	Zmiana
	mln zł			%
Dług Skarbu Państwa	701.850,6	771.127,2	69.276,6	9,9
Dług krajowy Skarbu Państwa	507.010,6	524.689,2	17.678,6	3,5
1. Skarbowe papiery wartościowe	506.984,5	514.285,2	7.300,8	1,4
obligacje rynkowe	471.292,2	495.211,4	23.919,1	5,1
bony skarbowe	27.966,1	12.013,8	-15.952,3	-57,0
obligacje oszczędnościowe	7.618,0	7.060,0	-557,9	-7,3
obligacje nierynkowe	108,1	0,0	-108,1	-100,0

Sektor finansów publicznych

2. Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	26,1	10.404,0	10.377,9	39.737,3
przyjęte depozyty – wolne środki jsfp ¹⁾	0,0	10.391,5	10.391,5	-
przedpłaty na samochody	3,4	3,5	0,1	3,3
zobowiązania wymagalne	22,1	9,0	-13,2	-59,5
inne ²⁾	0,6	0,0	-0,6	-100,0

¹⁾ Wolne środki niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjęte w depozyt przez Ministra Finansów.

²⁾ Pozycja obejmuje pozostałe zobowiązania jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i państwowych funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej, w tym kredyty, leasing finansowy itp.

Źródło: wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wzrost w 2011 r. długu krajowego z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyniósł 7.300,8 mln zł. Był spowodowany wzrostem o 23,9 mld zł (tj. o 5,1%) długu z tytułu obligacji rynkowych przy jednoczesnym zmniejszeniu o 16 mld zł (o 57%) zadłużenia w bonach skarbowych. Znaczny spadek wartości długu w bonach skarbowych wynikał z przedterminowego wykupu bonów z terminem zapadalności w 2012 r. i ograniczenia emisji nowych bonów. Ograniczenie wykorzystania bonów skarbowych do finansowania potrzeb pożyczkowych było możliwe po pozyskaniu przez Ministra Finansów środków przekazanych w depozyt przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych. Zobowiązania wobec tych jednostek stanowiły nowy tytuł dłużny wykazywany w kategorii pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa. Skonsolidowane w ramach Skarbu Państwa zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt na koniec 2011 r. wyniosły 10.391,5 mln zł i stanowiły 58,8% wzrostu krajowego długu Skarbu Państwa.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Dług zagraniczny Skarbu Państwa na koniec 2011 r. w ujęciu złotowym wyniósł 246.438 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 51.598 mln zł, tj. o 26,4%. Był to najwyższy wartościowy i procentowy wzrost tego długu w ciągu ostatnich 10 lat. Tak znaczny przyrost długu zagranicznego Skarbu Państwa, poza osłabieniem kursu złotego (wzrost długu zagranicznego o 28,6 mld zł), wynikał z kolejnych emisji skarbowych papierów wartościowych przeprowadzonych na rynkach zagranicznych oraz zaciągnięcia nowych kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych i przekazywania kolejnych transz pożyczek udzielonych w latach poprzednich. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych na koniec roku 2010 i 2011 przedstawia tabela 58.

Tabela 58. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	31.12.2010	31.12.2011	Zmiana	
	mln zł			%
Dług Skarbu Państwa	701.850,5	771.127,2	69.276,6	9,9
Dług zagraniczny	194.840,0	246.438,0	51.598,0	26,5
Dług z tytułu SPW	155 468,1	195.271,1	39.803,0	25,6
obligacje typu Brady	880,4	1.015,0	134,6	15,3
obligacje zagraniczne	154.587,8	194.256,1	39.668,4	25,7
Kredyty	39.370,9	51.166,8	11.795,9	30,0
Klub Paryski	306,7	271,7	-35,1	-11,4
Międzynarodowe Instytucje Finansowe	38.874,5	50.716,8	11.842,2	30,5

Sektor finansów publicznych

Bank Światowy	15.682,5	19.628,0	3.945,4	25,2
Europejski Bank Inwestycyjny	22.361,5	30.295,3	7.933,9	35,5
Bank Rozwoju Rady Europy	830,6	793,4	-37,1	-4,5
Pozostałe	189,6	178,4	-11,2	-5,9
Pozostałe zadłużenie zagraniczne	0,9	0,003	-0,9	-99,6
zobowiązania wymagalne	0,9	0,003	-0,9	-99,6

Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 USD)	2,9641	3,4174	0,4533	15,3
Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 EUR)	3,9603	4,4168	0,4565	11,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2011 r. przeliczone na euro wyniosło 55.795,6 mln euro¹⁶⁵ i było wyższe niż w roku poprzednim o 6.597,3 mln euro¹⁶⁶, tj. o 13,4%. Zmiana stanu zadłużenia zagranicznego wyrażonego w euro była wynikiem:

- emisji nowych obligacji na łączną kwotę 5.078,6 mln euro (faktyczna emisja w euro, frankach szwajcarskich, dolarach amerykańskich i jenach japońskich),
- wykupu obligacji o wartości 1.034,7 mln euro (wykup w euro oraz przedterminowy wykup w euro i dolarach amerykańskich),
- zaciągnięcia nowych kredytów w wysokości 2.208 mln euro,
- spłaty kredytów w wysokości 572,1 mln euro (spłata w jenach japońskich, euro i dolarach amerykańskich),
- wzrostu zadłużenia o 917,6 mln euro z tytułu różnic kursowych.

6.3. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych

W 2011 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2010 r. oraz Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015, zatwierdzonej we wrześniu oraz zaktualizowanej w grudniu 2011 r. W obu dokumentach zdefiniowano ten sam cel zarządzania długiem, tj. minimalizację kosztów jego obsługi w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie poziomu ryzyka, a także przyjęto elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania przy realizacji tego celu.

Oznaczało to przede wszystkim optymalny dobór rynków, walut i instrumentów zaciągania długu, z uwzględnieniem warunków panujących na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym. Czynniki determinującymi wielkość i strukturę zaciąganego długu była wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz ich rozkład w czasie. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa ukształtowały się poniżej przyjętych założeń, co wynikało przede wszystkim z niższego deficytu bu-

¹⁶⁵ Według kursu PLN/EUR w 2011 r. – 4,4168 zł.

¹⁶⁶ Według kursu PLN/EUR w 2010 r. – 3,9603 zł.

dżetowego oraz niższych transferów do OFE, a także z wprowadzenia obowiązku lokowania wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych na rachunku Ministra Finansów w BGK. Podstawowym rynkiem pozyskiwania środków w 2011 r., podobnie jak w latach poprzednich, był rynek krajowy, na którym Minister Finansów ulokował instrumenty o wartości nominalnej 127,6 mld zł. Sytuacja na rynku krajowym oraz sytuacja budżetowa pozwoliła na zmniejszenie zadłużenia w bonach skarbowych łącznie o 16 mld zł i zmniejszenie potrzeb pożyczkowych w 2012 r. Łączna wartość nominalna obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych wyniosła równowartość 20,3 mld zł, a kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych 8,9 mld zł. Udział emisji w dolarach amerykańskich był większy w porównaniu z poprzednimi latami, co było uzasadnione sytuacją na rynku euro. Minister Finansów przeprowadził w kwietniu emisję 10-letnich obligacji o wartości 1 mld USD, a następnie w czerwcu dokonał ponownego jej otwarcia o wartości 1 mld USD. Kolejna emisja obligacji 10-letnich o wartości 2 mld USD miała miejsce w listopadzie. Na rynku euro w styczniu nastąpiło ponowne otwarcie 10-letniej obligacji o wartości 1 mld EUR, wyemitowanej w 2010 r., a w czerwcu wyemitowano 15-letnie obligacje imienne o wartości 460 mln EUR. Emisje na pozostałych rynkach miały charakter uzupełniający. Na rynku jena odbyły się dwie emisje obligacji 15-letnich o łącznej wartości 28 mld JPY oraz emisja 4-letnich obligacji detalicznych o wartości 25 mld JPY. W 2011 r. wyemitowano emisję obligacji nominowanych we frankach szwajcarskich o wartości 350 mln CHF.

Minimalizacja kosztów obsługi długu oznaczała także podejmowanie działań polegających na podnoszeniu efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych i przyczyniających się do obniżenia ich rentowności. Cel Strategii w tym rozumieniu realizowany był poprzez prowadzenie polityki emisyjnej zakładającej tworzenie płynnych serii obligacji średnio i długoterminowych oraz utrzymywanie obecności Polski na międzynarodowych rynkach finansowych. Na koniec 2011 r., analogicznie jak w roku poprzednim, jedenaście emisji obligacji średnio i długoterminowych miało wartość przekraczającą równowartość 5 mld EUR. Jednak udział emisji benchmarkowych w wartości nominalnej obligacji średnio i długoterminowych o oprocentowaniu stałym obniżył się z 90% w 2010 r. do 86% w 2011 r. Minister Finansów nie uplasował na rynku euro obligacji benchmarkowej o planowanej wartości do 2 mld EUR i terminie emisji w drugim półroczu 2011 r. Utrzymana została obecność Polski na czterech podstawowych rynkach finansowych, Minister Finansów przeprowadził emisje obligacji nominowanych w euro, dolarach amerykańskich, jenach japońskich i frankach szwajcarskich.

Minimalizacja kosztów obsługi długu odbywała się przy przyjętych ograniczeniach dotyczących poziomu ryzyka refinansowania, kursowego, stopy procentowej, płynności budżetu państwa, kredytowego oraz rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

Podstawowym miernikiem poziomu ryzyka refinansowania jest liczona w latach średnia zapadalność długu. Dla długu krajowego wyniosła ona 4,25 roku na koniec 2011 r. wobec 4,30 roku na koniec 2010 r. Średnia zapadalność długu zagranicznego spadła z poziomu 8,13 roku na koniec 2010 r. do 7,77 roku na koniec 2011 r. Ryzyko refinansowania długu zagranicznego, podobnie jak w latach poprzednich,

było na niskim poziomie, który nie stanowi ograniczenia dla celu minimalizacji kosztów. W efekcie deprecjacji złotego pod koniec roku i związanego z nim zwiększenia udziału długu zagranicznego w całości długu, średnia zapadalność długu ogółem wzrosła z 5,38 roku na koniec 2010 r. do 5,40 roku na koniec 2011 r.

Udział długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa, tj. miernik ryzyka kursowego, zwiększył się z 27,8% na koniec 2010 r. do 32,0%. Udział euro w długi w walutach obcych również przekroczył wielkość referencyjną 70%. Było to skutkiem gwałtownego osłabienia złotego w ostatnich miesiącach 2011 r. Odchylenia od powyższych wartości zostały dopuszczone w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015 zaakceptowanej przez Radę Ministrów 27 września 2011 r.

Miernik ryzyka stopy procentowej (duration)¹⁶⁷ długu SP ogółem obniżył się w 2011 r. z 3,74 roku do 3,56 roku. Było to efektem spadku zarówno duration długu krajowego, jak i zagranicznego. Miernik ten dla krajowego długu rynkowego obniżył się nieznacznie z 2,97 roku na koniec 2010 r. do 2,80 roku na koniec 2011 r., utrzymując się w przedziale przyjętym w strategii (tj. 2,5-4 lata). Było to wynikiem spadku średniej zapadalności długu, ograniczenia skali emisji bonów skarbowych oraz zwiększenia emisji obligacji o zmiennym oprocentowaniu (udział w sprzedaży wzrósł z 11,2% w 2010 r. do 23,9% w 2011 r.), przy jednoczesnym spadku ich udziału w krajowych SPW (z 12,9% w 2010 r. do 12,4% w 2011 r.). Duration długu zagranicznego w 2011 r. obniżyło się z 5,54 roku do 5,07.

Ograniczanie ryzyka płynności było realizowane poprzez utrzymywanie bezpiecznego poziomu i zarządzanie płynnymi aktywami. Służyły temu przede wszystkim przetargi zamiany obligacji, oprocentowane lokaty złotowe i walutowe w BGK i NBP, okresowa sprzedaż bonów skarbowych o niestandardowych terminach, odkup bonów skarbowych oraz lokaty wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych na rachunku Ministra Finansów. W 2011 r. poziom środków złotych i walutowych zapewniał bezpieczne finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przy dążeniu do realizacji równomiernego rozkładu sprzedaży SPW.

Ryzyko kredytowe generowane było przez dwa rodzaje transakcji dokonywanych przez Skarb Państwa, tj. niezabezpieczone transakcje na instrumentach pochodnych oraz niezabezpieczone depozyty złotowe w BGK. W lutym 2011 r. zostały przeprowadzone transakcje na instrumentach pochodnych, polegające na wymianie walut, w październiku i listopadzie transakcje przenoszące płatności odsetkowe.

Działania zmierzające do zapewnienia równomiernego rozkładu kosztów obsługi obejmowały zastosowanie transakcji na instrumentach pochodnych oraz uwzględnianie przy emisji nowych serii SPW równomiernego rozkładu płatności z tytułu ich obsługi. W szczególności, wysokość odsetek od nowych emisji obligacji była zbliżona do ich rentowności tak, aby ograniczyć kumulację kosztów obsługi z tytułu dyskonta przy ich wykupie.

¹⁶⁷ Duration to miara wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stóp procentowych, a więc miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. Duration interpretowana jest jako wyrażona w latach długość przeciętnego okresu dostosowania kosztów obsługi długu do zmiany poziomu stóp procentowych. Im wyższy jest poziom stóp procentowych oraz większy udział instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym wyższe ryzyko stopy procentowej i niższe duration.

6.4. Poręczenia Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w ustawie budżetowej na rok 2011 został ustalony na kwotę 60.000 mln zł i był o 5.000 mln zł wyższy niż w 2010 r. Jego wielkość, podobnie jak w latach poprzednich, określona została z uwzględnieniem przewidywanej skali finansowania Krajowego Funduszu Drogowego oraz ewentualnej możliwości udzielenia wsparcia instytucjom finansowym zagrożonym negatywnymi skutkami kryzysu finansowego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym¹⁶⁸ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych¹⁶⁹. Od momentu wejścia w życie powyższych ustaw żaden podmiot nie zwrócił się o udzielenie takiego wsparcia.

W 2011 r. Ministerstwo Finansów analizowało 11 wniosków o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa. Na podstawie pięciu wniosków udzielone zostały gwarancje na łączną kwotę 20.730,8 mln zł. Umożliwiły one pozyskanie środków na finansowanie drogowych i kolejowych inwestycji infrastrukturalnych. Na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, udzielone zostały poręczenia wypłaty odszkodowania za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe, w łącznej wysokości 491,2 mln zł. W 2011 r. ustawowy limit poręczeń i gwarancji wykorzystany został w wysokości 21.222 mln zł, tj. w 35,3%. Badanie udzielonych w 2011 r. poręczeń i gwarancji nie wykazało nieprawidłowości.

Łącznie potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 94.303,7 mln zł, w tym 59.687,8 mln zł z tytułu gwarancji zagranicznych i 34.615,9 mln zł z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych. W stosunku do stanu na koniec 2010 r. zobowiązania wzrosły o 21.103 mln zł w wyniku udzielenia nowych poręczeń i gwarancji na kwotę 21.222 mln zł, spłaty rat kapitałowych i odsetek przez kredytobiorców i budżet państwa w wysokości 6.213,6 mln zł oraz zwiększenia zobowiązań o 6.094,6 mln zł z tytułu zmiany kursów walut.

W łącznej kwocie zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń najwyższy udział miały zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu gwarancji o wartości 59.513,8 mln zł umożliwiających finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego.

Z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa udzielonych w latach poprzednich, na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych wpłynęły opłaty prowizyjne w kwocie 27.572,1 tys. zł. Udzielone w 2011 r. gwarancje i poręczenia zostały zwolnione z wniesienia opłaty prowizyjnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁷⁰, ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach

¹⁶⁸ Dz.U. Nr 39, poz. 308 ze zm.

¹⁶⁹ Dz.U. Nr 40, poz. 226 ze zm.

¹⁷⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.

płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹⁷¹ i ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁷².

W 2011 r. Minister Finansów nie dokonywał spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Na koniec 2011 r. na rachunku tym znajdowały się środki w łącznej wysokości 602,2 mln zł.

6.5. Należności Skarbu Państwa

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 63.392,7 mln zł i były o 8.944,1 mln zł, tj. o 16,4% wyższe niż na koniec 2010 r.

Dane dotyczące należności Skarbu Państwa oraz ich zmiany w 2011 r. przedstawiono w poniższej tabeli 59.

Tabela 59. Należności Skarbu Państwa w latach 2010–2011

Wyszczególnienie	31.12.2010	31.12.2011	Zmiana	
			2011–2010	
	mln zł			%
Należności Skarbu Państwa	54.448,6	63.392,7	8.944,1	16,4
Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty	29.550,6	33.238,6	3.688,0	12,5
Należności podatkowe w tym:	22.554,4	25.326,3	2.771,9	12,3
Podatki pośrednie	17.346,0	19.519,8	2.173,9	12,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	1.112,2	1.257,0	144,7	13,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	4.072,3	4.530,2	457,9	11,2
Podatki zniesione	23,9	19,3	-4,6	-19,4
Należności niepodatkowe w tym:	6.996,2	7.912,3	916,1	13,1
Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP	45,1	9,1	-36,1	-79,9
Cło	1.012,8	1.019,2	6,4	0,6
Pozostałe dochody	5.938,3	6.884,1	945,8	15,9
Należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	5.795,0	5.371,8	-423,2	-7,3
Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa	12.387,0	17.332,8	4.945,8	39,9
Pożyczka dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	10.877,5	15.877,5	5.000,0	46,0
Pożyczki na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	770,9	847,7	76,7	10,0
Pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych	275,1	137,9	-137,1	-49,9
Pożyczki udzielane sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	305,3	306,7	1,5	0,5
Pożyczka dla KUKK	125,9	109,7	-16,2	-12,9
Pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego	32,3	53,3	20,9	64,8

¹⁷¹ Dz.U z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

¹⁷² Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

Sektor finansów publicznych

Wyszczególnienie	31.12.2010	31.12.2011	Zmiana	
			2011–2010	
	mln zł			%
Należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych	4.656,3	5.323,7	667,4	14,3
Należności z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa w tym:	791,4	673,9	-117,5	-14,9
z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych	618,5	610,1	-8,4	-1,4
z tytułu gwarancji zagranicznych	172,9	63,8	-109,2	-63,1
Należności z tytułu obligacji stanowiących zabezpieczenie obligacji Brady'ego (tzw. collateral)	531,2	770,2	239,0	45,0
Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	385,5	322,1	-63,4	-16,5
Inne należności	351,5	359,6	8,1	2,3

Źródło: wyniki kontroli NIK z Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2011 r. należności podatkowe i niepodatkowe wyniosły 33.238,6 mln zł i stanowiły 52,4% kwoty należności Skarbu Państwa. Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa stanowiły 27,3%, należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych 8,5%, a z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych 8,4%.

Na wzrost należności Skarbu Państwa o 8.944,1 mln zł wpłynęło udzielenie dwóch pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w łącznej kwocie 5.000 mln zł. Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty wzrosły o 3.688 mln zł, tj. o 12,5%.

Należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych na koniec 2011 r. wyniosły 5.323,7 mln zł i były wyższe od należności z tego tytułu na koniec 2010 r. o 667,4 mln zł, tj. o 14,3%. Wzrost należności był wynikiem dokonania wypłat w ramach kredytów udzielonych Chinom, Indonezji, Republice Serbskiej i Wietnamowi oraz naliczenia odsetek od niespłaconego kapitału. W 2011 r. Republika Mołdowy dokonała spłaty całej kwoty pożyczki, udzielonej w 2010 r. w wysokości 15 mln USD. Odsetki spłacone w trakcie roku wyniosły 171,4 tys. USD.

Największe zmniejszenie stanu należności o 423,2 mln zł nastąpiło z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych. Spowodowane to było głównie umorzeniami części zadłużenia kredytobiorców (393,8 mln zł) dokonanymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych¹⁷³ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych¹⁷⁴.

Należności z tytułu poręczeń i gwarancji wyniosły 673,9 mln zł i zmniejszyły się o 117,5 mln zł, tj. o 14,9% w stosunku do stanu na koniec 2010 r. Zmniejszenie na-

¹⁷³ Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 ze zm.

¹⁷⁴ Dz.U. Nr 226, poz. 1815.

stąpiło w wyniku spłat zobowiązań przez „Stalexport Autostrady” S.A., Jastrzębską Spółkę Węglową S.A., Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze S.A. i Hutę Baildon S.A. w upadłości w łącznej kwocie 37,8 mln zł oraz o 119,4 mln zł w związku z realizacją umowy zawartej przez Ministra Finansów z PKP S.A. o konwersji wierzytelności Skarbu Państwa wobec PKP S.A. na akcje PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. W 2011 r. Minister Finansów dokonał umorzeń należności z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na kwotę 2,1 mln zł wobec Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „Chodelka” w Chodlu i Rolno-Przemysłowego Towarzystwa Inwestycyjnego „PZZ” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Podstawą umorzeń były postanowienia ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych¹⁷⁵ i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Dz.U. Nr 122, poz. 1310 ze zm.

¹⁷⁶ Dz.U. Nr 26, poz. 230 ze zm.

V. Wykonanie założeń polityki pieniężnej

Warunki realizacji polityki pieniężnej w 2011 r.

Warunki realizacji *Założeń polityki pieniężnej na 2011 r.*¹⁷⁷ były odmienne, niż przewidywane w prognozach NBP dostępnych w czasie ich opracowywania. Szczególnie duża była niepewność odnośnie trwałości ożywienia gospodarczego w strefie euro i skala wpływu kryzysu w Grecji na sytuację makroekonomiczną innych krajów strefy. Niższe niż prognozowano, umiarkowane ożywienie gospodarcze, konsumpcja i popyt krajowy oraz podwyższona stopa bezrobocia sprzyjały osłabieniu presji inflacyjnej. Także umiarkowany wzrost płac i jednostkowych kosztów pracy, nie stanowiły ryzyka, szczególnie w II połowie 2011 r., przeniesienia się oczekiwań inflacyjnych na ceny. Wzrostowi inflacji sprzyjała natomiast dynamika inwestycji, która przy rosnącej absorpcji środków z Unii Europejskiej, wykorzystywanych głównie na inwestycje publiczne, ukształtowała się nieco powyżej oczekiwań. Decydujące znaczenie dla kształtowania się uporczywie podwyższonej inflacji miał silny wzrost cen surowców rolnych i energetycznych, a także osłabienie złotego. Wymienione czynniki powodowały, że inflacja w 2011 r. kształtowała się powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego. Pozostawały one jednak poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej, która mogła mieć wpływ głównie na czynniki popytowe.

Do ważnych uwarunkowań polityki pieniężnej, sprzyjających stabilności makroekonomicznej, należało oczekiwane przez RPP, rozpoczęcie procesu zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych oraz ograniczenie wielkości kredytów walutowych dla gospodarstw domowych.

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2011* postanowiła kontynuować realizację ciągłego celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy¹⁷⁸. Sposób prowadzenia polityki pieniężnej miał przyczyniać się także do osiągnięcia wysokiego i trwałego wzrostu gospodarczego. Ponadto biorąc pod uwagę doświadczenia z globalnego kryzysu finansowego, RPP uznała, że polityka pieniężna powinna wspierać stabilność systemu finansowego, co mogło stwarzać ryzyko przejściowego odchylenia inflacji od celu i wymagać wydłużenia horyzontu realizacji celu inflacyjnego. Inflacja w 2011 r. kształtowała się powyżej celu inflacyjnego, jak i powyżej górnej granicy przedziału odchyień od celu. Inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) wynosiła 3,6% w styczniu i lutym, a w pozostałych miesiącach mieściła się w przedziale 3,9%–5,0%. Średnioroczna inflacja w 2011 r. wyniosła 4,3%.

Kształtowanie się wskaźnika inflacji CPI i głównych jego składowych przedstawia tabela 60.

¹⁷⁷ Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 29 września 2010 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2011 (M.P. Nr 72, poz. 915).

¹⁷⁸ Cel ten odnosi się do inflacji mierzonej roczną zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

Wykonanie założeń polityki pieniężnej

Tabela 60. Inflacja w poszczególnych miesiącach 2011 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen 2010	Waga	Wzrost cen												
			(w % w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)												
	Średnio w roku	%	Średnio w roku	2011											
				I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (CPI)	2,6	100,0	4,3	3,6	3,6	4,3	4,5	5,0	4,2	4,1	4,3	3,9	4,3	4,8	4,6
Żywność i napoje bezalkoholowe	2,7	24,0	5,4	4,6	5,0	6,8	7,2	8,8	6,4	5,3	4,5	3,3	4,1	4,6	4,7
Odzież i obuwie	-3,8	5,2	-1,5	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	0,9	0,9	-0,1	-0,9	-2,9	-1,6	-1,6	-2,1
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii	3,8	20,7	6,2	6,1	5,5	5,6	5,8	6,0	5,8	6,3	6,6	6,7	6,7	6,9	6,7
w tym:															
nośniki energii	4,1	12,3	7,4	7,8	6,8	6,8	7,0	7,1	6,6	7,3	7,8	7,9	7,7	7,9	7,7
Transport	6,2	9,1	7,7	7,5	6,5	7,3	7,6	6,8	6,4	6,1	7,9	7,6	9,1	10,9	9,0
w tym															
Paliwa	11,9	4,6	13,7	14,3	12,4	13,9	14,2	11,9	10,4	10,0	13,5	12,9	16,1	19,4	14,9
Ceny administrowane	4,8	12,7	6,6	7,1	6,1	6,1	6,1	6,2	5,8	6,6	7,1	7,1	6,9	7,1	7,0
Wskaźniki inflacji bazowej:															
Towary i usługi po wyłączeniu cen administrowanych	2,3	87,3	3,9	3,1	3,2	4,0	4,3	4,8	4,0	3,7	3,9	3,5	3,9	4,4	4,3
Towary i usługi po wyłączeniu cen żywności i energii	1,6	59,1	2,4	1,6	1,7	2,0	2,1	2,4	2,4	2,4	2,7	2,6	2,8	3,0	3,1

Źródło: GUS oraz wyniki kontroli w NBP.

Największy wpływ na poziom średniorocznego wskaźnika cen konsumpcyjnych w 2011 r. miał wzrost cen żywności o 5,4%, użytkowania mieszkań i nośników energii o 6,2% oraz cen paliw o 13,7%, co stanowiło odpowiednio 1,3; 1,3; 0,6 punktu procentowego wzrostu CPI. Wzrost cen żywności wynikał przede wszystkim ze zwiększenia cen produktów rolnych i mięsa w związku z niższą ich podażą. Wzrost cen paliw i nośników energii był skutkiem wzrostu cen ropy naftowej na rynkach światowych, dodatkowo wzmocnionego w drugiej połowie roku istotną deprecjacją złotego, a także zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wyższych taryf na energię elektryczną, gaz i ciepło.

Główne czynniki powodujące odchylenie inflacji od celu pozostawały poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej, która mogła mieć wpływ głównie na czynniki popytowe. Czynniki popytowe natomiast kształtowały się na umiarkowanym poziomie, o czym świadczył spadek w 2011 r. krajowej sprzedaży detalicznej żywności (o 2,2%), umiarkowane kształtowanie się popytu krajowego (3,8%) i jed-

nostkowych kosztów pracy (ok. 2,0%). Utrzymanie się w 2011 r. wskaźników inflacji bazowej¹⁷⁹, wyraźnie powyżej celu inflacyjnego, w tym od sierpnia 2011 r. także inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii, wskazywało, że podwyższony poziom inflacji był wynikiem nie tylko wzrostów cen żywności i cen administrowanych, ale większości składowych wskaźnika CPI.

Wystąpienie zewnętrznych czynników podażowych, tj. wzrostu cen światowych surowców rolnych i energetycznych oraz zmienność kształtowania się kursu złotego, pozostawało poza bezpośrednim wpływem krajowej polityki pieniężnej i utrudniało prognozowanie inflacji. W prognozach NBP przewidywany wzrost wskaźnika CPI na kolejne kwartały 2011 r. był wyraźnie niższy od rzeczywistej inflacji. W prognozach na IV kwartał 2011 r. niedoszacowanie wyniosło odpowiednio 1,7; 0,8; 0,8 punktu procentowego.

Polityka stóp procentowych

RPP podwyższyła w I połowie 2011 r. stopy procentowe w styczniu, kwietniu, maju i czerwcu, łącznie o 1,0 punkt procentowy. Zacieśniła politykę pieniężną, biorąc pod uwagę silny wzrost cen surowców na świecie i zatrudnienia w kraju oraz kontynuację ożywienia gospodarczego. Czynniki te stwarzały ryzyko nasilenia się presji płacowej i utrwalenia podwyższonej inflacji.

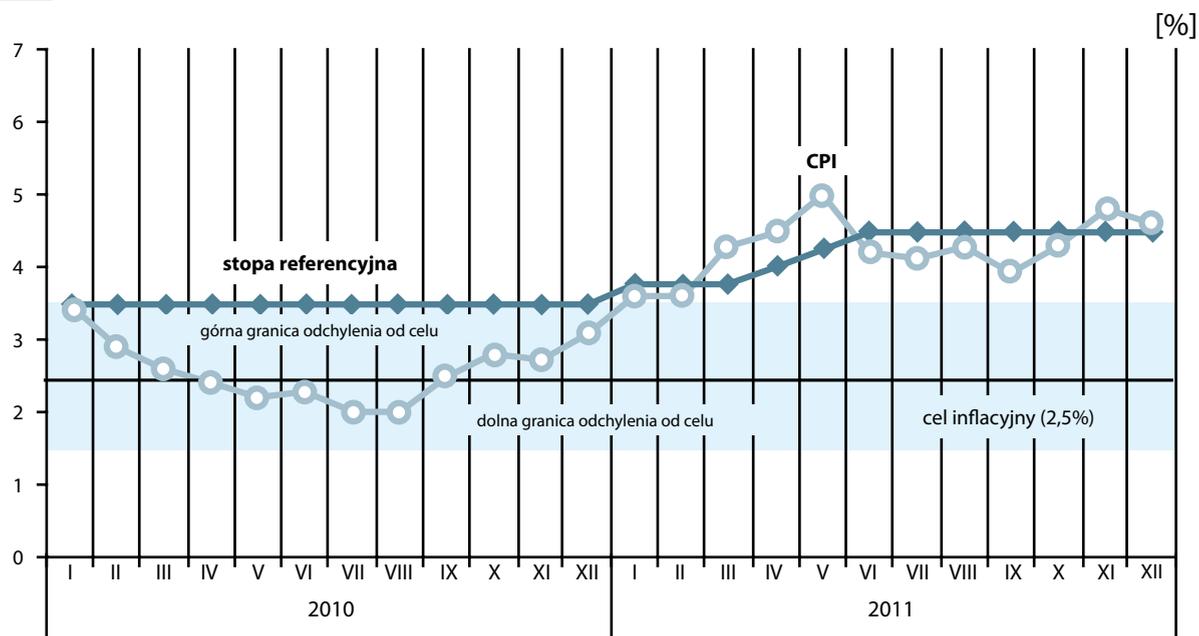
W II połowie 2011 r. nastąpiło pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego za granicą, które oddziaływało na oczekiwane osłabienie krajowego wzrostu gospodarczego. Wskazywały na to głównie obniżające się od lipca do grudnia wskaźniki koniunktury wykorzystywane przez NBP. Także utrzymujący się podwyższony poziom bezrobocia, umiarkowany wzrost wynagrodzeń i jednostkowych kosztów pracy oraz dokonane podwyżki stóp procentowych NBP, znacznie zmniejszały ryzyko wzrostu presji inflacyjnej. Problemy fiskalne krajów strefy euro utrzymywały napięcia na rynkach finansowych i zwiększały niepewność co do perspektyw kształtowania się koniunktury w gospodarce światowej oraz w Polsce. W tych warunkach RPP nie zmieniała stóp procentowych w II połowie 2011 r. Było to zgodne z zasadą prowadzenia polityki pieniężnej określoną w *Założeniach*, że RPP będzie modyfikowała parametry polityki pieniężnej tylko w przypadku wstrząsów w gospodarce, które mogą wywołać względnie trwałą wzrost oczekiwań inflacyjnych.

W komunikatach publikowanych po posiedzeniach RPP w II połowie 2011 r. wskazywano, że czynniki podażowe kształtujące podwyższoną inflację, pozostawały poza bezpośrednim wpływem krajowej polityki pieniężnej, co zdaniem NIK, przyczyniało się do utrzymania przejrzystości decyzji o kształtowaniu stóp procentowych.

Rada Polityki Pieniężnej prowadziła politykę pieniężną zarówno z uwzględnieniem projekcji inflacji, jak i oceny przebiegu procesów gospodarczych. Taki sposób postępowania w warunkach niepewności był zgodny z przyjętym w *Założeniach* sposobem realizacji polityki pieniężnej zakładającym uwzględnienie szerokiego zakre-

¹⁷⁹ Cztery wskaźniki inflacji bazowej, które wyliczane są przez NBP, przydatne w prowadzeniu polityki pieniężnej, ilustrują zmiany cen (CPI) oczyszczone z wahań sezonowych, powstałych na skutek zaburzeń podażowych (np. wzrostu cen surowców na rynkach światowych, wzrostu cen spowodu złych warunków w rolnictwie), które najczęściej mają charakter przejściowy oraz wzrostu cen administrowanych.

24. Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2010–2011



Źródło: wyniki kontroli w NBP.

su dostępnych informacji, a nie tylko wyników projekcji inflacji. Przeprowadzona w II półroczu 2011 r. kontrola NIK działań instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego wykazała, że NBP dokonywał bieżącej analizy wpływu światowego kryzysu finansowego na rynkach finansowych na stabilność polskiego systemu finansowego. Wyniki analiz oraz wnioski i rekomendacje publikowane były przez NBP w półrocznych raportach o stabilności systemu finansowego.

W sytuacji wzrostu inflacji w II połowie roku na skutek deprecjacji złotego, ważnym elementem polityki pieniężnej były przewidziane w *Założeniach polityki pieniężnej* interwencje walutowe. Działania te NBP traktował jako skuteczne w stabilizowaniu bieżącej inflacji. Według przeprowadzonych badań wpływ większości zmian kursowych na ceny występuje w ciągu dwóch kwartałów, a efekty ewentualnego podwyższenia stóp procentowych z opóźnieniem 4–6 kwartałów. Interwencje NBP na rynku walutowym w omawianym okresie, wyprzedzające ewentualne zmiany podstawowych parametrów polityki pieniężnej były, zdaniem NIK, odpowiednim instrumentem stabilizowania inflacji.

Pomimo utrzymania w II połowie 2011 r. stóp procentowych na niezmiennym poziomie, nastąpiło wyraźne zwiększenie trzymiesięcznej stawki pożyczek międzybankowych WIBOR 3M z 4,72% w sierpniu do 4,98% w grudniu 2011 r., przy niewielkim wzroście stawek pożyczek międzybankowych dla pozostałych krótszych terminów zapadalności. Wynikało to z utrzymywania się podwyższonego ryzyka na rynkach finansowych i niechęcią banków do wzajemnego pożyczania pieniędzy na dłuższe terminy, a także oczekiwania na wzrost głównych stóp procentowych NBP. W całym 2011 r. nastąpił większy wzrost bankowych stóp depozytowych (o 1,1 punktu procentowego) niż bankowych stóp kredytowych (o 1,0 punktu pro-

centowego). Spowodowało to obniżenie marży bankowej. Szczególnie istotne było obniżenie marży dla przedsiębiorstw o 0,5 punktu procentowego, co było wynikiem wzrostu oprocentowania depozytów o 1,2 punktu procentowego i średniego oprocentowania kredytów złotych o 0,7 punktu procentowego. Świadczyło to o obniżeniu relatywnie wysokiego ryzyka kredytowego i sprzyjało wzrostowi akcji kredytowej banków.

Podaż pieniądza

Podaż pieniądza, kształtowana jest przez bank centralny bezpośrednio poprzez emisję pieniądza gotówkowego i kontrolę płynności rynku bankowego oraz pośrednio wykorzystując narzędzia polityki pieniężnej w szczególności stopę rezerw obowiązkowych oraz podstawowe stopy procentowe, a ostatecznie kształtowana jest przez banki komercyjne przyjmujące depozyty i udzielające kredyty w gospodarce. Ma to istotny wpływ na płynność instytucji finansowych w państwie, rozmiary akcji kredytowej, aktywność gospodarczą i ostatecznie na poziom cen i zatrudnienia.

Zgodnie z *Załoženiami*, w decyzjach dotyczących parametrów polityki pieniężnej, RPP bierze pod uwagę ryzyko związane z nadmiernie szybkim wzrostem podaży pieniądza tj. agregatów monetarnych i kredytowych. Szybki ich wzrost tych agregatów może prowadzić do narastania nierównowagi makroekonomicznej w gospodarce, w tym nierównowagi na rynku aktywów. W 2011 r. podaż pieniądza ogółem, mierzona agregatem M3¹⁸⁰, zwiększyła się o 97,9 mld zł, tj. o 12,5%. Wzrost ten był wyższy od wartości tego wskaźnika w 2010 r. wynoszącego 8,7%, a także od dynamiki nominalnego PKB. Wzrost podaży pieniądza wynikał głównie z przyrostu depozytów gospodarstw domowych o 13,5% (56,8 mld zł) i przedsiębiorstw o 12,1% (21,9 mld zł). Kształtowanie się podaży pieniądza, jego składowych oraz czynników kreacji prezentuje tabela 61.

Tabela 61. Podaż pieniądza w latach 2010 i 2011

Wyszczególnienie	Stan na koniec roku mld zł		Przyrost w 2011	
	2010	2011	mld zł	%
Podaż pieniądza (M3)	783,6	881,5	97,9	12,5
Składowe M3				
Gotówka w obiegu (poza kasami banków)	92,7	101,8	9,1	9,9
Depozyty i inne zobowiązania ogółem	681,9	761,9	80,0	11,7
w tym wobec				
– gospodarstw domowych	421,2	478	56,8	13,5
– przedsiębiorstw	181,3	203,2	21,9	12,1
– pozostałych sektorów	79,4	80,7	1,3	1,6
Pozostałe składniki M3	9,0	17,8	8,8	97,8

¹⁸⁰ Agregat pieniężny M3 jest najszerzą miarą podaży pieniądza w gospodarce, która obejmuje agregaty pieniężne uszeregowane od najbardziej płynnych aktywów – gotówkę w obiegu oraz depozyty płatne na każde żądanie (agregat M1) do najmniej płynnych – wkłady oszczędnościowe i depozyty terminowe do 2 lat, bankowe dłużne papiery wartościowe wyemitowane na okres do 2 lat oraz pozostałe składniki M3, tj. operacje z przyrzeczeniem odkupu z sektorami: niebankowym, finansowym, niefinansowym i budżetowym oraz papiery wartościowe ogółem.

Wykonanie założeń polityki pieniężnej

Czynniki kreacji M3				
Aktywa zagraniczne netto	90,3	140,5	50,2	55,6
Należności banków	775,5	888,0	112,5	14,5
Zadłużenie netto instytucji rządowych szczebla centralnego	124,4	121,6	-2,8	-2,2
Długoterminowe zobowiązania finansowe (-)	208,7	231,3	22,6	10,8
Aktywa trwałe (bez aktywów finansowych)	41,2	42,7	1,5	3,6
Saldo pozostałych pozycji netto	-39,1	-80,0	-40,9	104,5

Źródło: wyniki kontroli w NBP.

Większa dynamika wzrostu depozytów gospodarstw domowych wynikała ze wzrostu ich oprocentowania w drugiej połowie 2011 r. oraz zmniejszonego zainteresowania lokowaniem oszczędności na rynku kapitałowym i w funduszach inwestycyjnych. Wzrost depozytów przedsiębiorstw wiązał się z poprawą ich sytuacji finansowej.

Podaż pieniądza gotówkowego w obiegu uległa zwiększeniu w stosunku do roku 2010 o 9,1 mld zł (9,9%). Był to przyrost wyraźnie wyższy od poziomu z 2010 r., gdy wyniósł 3,3%. Po silnych zaburzeniach obserwowanych w okresie kryzysu lat 2008–2009, zmiany poziomu pieniądza gotówkowego w obiegu w 2011 r. powróciły do typowych wielkości obserwowanych w latach przed kryzysem.

Podstawowym czynnikiem kreacji pieniądza były należności banków, które w 2011 r. wzrosły o 112,5 mld zł, tj. o 14,5%. Największy przyrost dotyczył kredytów i pożyczek dla gospodarstw domowych o 56,1 mld zł (12,0%), w tym kredytów mieszkaniowych o 50,3 mld zł, tj. o 19,1%. Ograniczone zostało tempo wzrostu kredytów walutowych mieszkaniowych, których udział w wartości ogółem kredytów mieszkaniowych zmniejszył się z 63,0% w 2010 r. do 61,8% w 2011 r. Przyczyniło się do tego zaostrenie przez Komisję Nadzoru Finansowego kryteriów oceny zdolności kredytowej klientów banków w wyniku nowelizacji Rekomendacji S i wydania Rekomendacji T oraz wprowadzenia uchwałą Nr 153/2011 wyższej wagi ryzyka dla kredytów walutowych. Oddziaływało to korzystnie na wzrost efektywności mechanizmu transmisji polityki pieniężnej tj. przeniesienia skutków podwyżek stóp procentowych NBP na stawki pożyczek międzybankowych, jak i na oprocentowanie kredytów i depozytów detalicznych. Dynamika kredytów konsumpcyjnych w 2011 r. była ujemna i wyniosła 3,3%.

Wartość kredytów i pożyczek dla przedsiębiorstw zwiększyła się w stosunku do 2010 r. o 34,9 mld zł (17,1%), w tym kredytów inwestycyjnych o 17,2 mld zł, tj. o 27,6%. Do wyraźnie wyższego tempa wzrostu kredytów inwestycyjnych przyczynił się wzrost popytu inwestycyjnego w okresie styczeń–wrzesień 2011 r. Roczna dynamika kredytów ogółem dla przedsiębiorstw osiągała najwyższe poziomy od maja 2009 r., pomimo że średnie ważone oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw zwiększyło się 0,7 punktu procentowego z 5,9% w grudniu 2010 r. do 6,6% w grudniu 2011 r.

Aktywa zagraniczne netto, które powodowały przyrost M3¹⁸¹ wzrosły o 55,6% i wynosiły na koniec 2011 r. 50,2 mld zł. Wzrost spowodowany był zwiększonym w porównaniu z rokiem 2010 zaangażowaniem nierezydentów na rynku polskich skarbowych papierów wartościowych (głównie obligacji).

Nadpłynność sektora bankowego

W 2011 r. nastąpił znaczny wzrost nadpłynności sektora bankowego, co przewidywano w *Założeniach*. Nadpłynność, mierzona średniorocznym poziomem emisji bonów pieniężnych w operacjach otwartego rynku, wyniosła 95.217 mln zł. W stosunku do 2010 r. była wyższa o 20.249 mln zł, tj. o 27,0%. RPP przewidywała w *Założeniach*, że nadpłynność w krajowym sektorze bankowym może przekroczyć 100 mld zł.

Na zwiększenie płynności sektora bankowego najmocniej wpływał średnioroczny skup walut obcych netto przez NBP, który wyniósł 27 mld zł. Wzrost płynności zgodny z przewidywaniami był głównie wynikiem wymiany przez Ministra Finansów w NBP do kwietnia 2011 r. środków walutowych z Unii Europejskiej. Powodowało to zwiększenie poziomu środków złotych dostępnych dla banków przy dodatkowej emisji pieniądza przez NBP. W kwietniu 2011 r. Minister Finansów w uzgodnieniu z Prezesem NBP podjął decyzję o sprzedaży środków unijnych, bezpośrednio na krajowym rynku walutowym, co nie powodowało zwiększenia emisji pieniądza przez NBP i ograniczało przyrost nadpłynności. Efekty stabilizowania wysokiej nadpłynności zaczęły być widoczne od sierpnia 2011 r., gdy poziom emisji bonów pieniężnych w operacjach otwartego rynku obniżał się z 101,4 mld zł do 89,3 mld zł w grudniu 2011 r.

Istotny wzrost kosztów dyskonta bonów pieniężnych z 2.661,4 mln zł w 2010 r. do 4.086,4 mln zł w 2011 r., tj. o 53,5% był wynikiem zwiększenia emisji bonów pieniężnych NBP w całym 2011 r., przy zmienionej stopie referencyjnej.

Napięcia na rynkach finansowych w dalszym ciągu wpływały na ograniczoną w 2011 r. efektywność rynku międzybankowego. Przy utrzymywanych wzajemnych niskich limitach pożyczek międzybankowych, banki preferowały pożyczki w terminie 1-dniowym O/N, które stanowiły około 93,0% całości obrotów. Powodowało to dalsze zmniejszenie zaangażowania banków we wzajemne operacje, których skala ogółem w 2011 r. zmniejszyła się o 12,8%. W tej sytuacji, uwzględniając ograniczone możliwości pozyskania środków na rynku międzybankowym w dłuższym terminie zapadalności, banki zgłaszały niewiele mniejszy popyt na bony pieniężne NBP od podaży na 7-mio dniowych operacjach podstawowych i znacznie mniejszy popyt na operacjach dostrajających. Czynniki te, ograniczały skuteczność przeprowadzanych przez NBP operacji otwartego rynku i utrudniały kształtowanie stawki POLONIA blisko stopy referencyjnej NBP.

Wysoka nadpłynność sektora bankowego nie spowodowała zawierania przez banki większej liczby transakcji na rynku międzybankowym, ani wydłużania terminów

¹⁸¹ Aktywa zagraniczne netto stanowią różnicę pomiędzy całością należności sektora monetarnych instytucji finansowych od nierezydentów a całością zobowiązań tego sektora wobec nierezydentów, z wyłączeniem kapitału (fundusze własne, podstawowe i uzupełniające) wniesionego przez podmioty zagraniczne do polskich monetarnych instytucji finansowych.

zapadalności. Także umiarkowany wzrost akcji kredytowej nie stanowił czynnika zwiększającego presję popytową dla gospodarki. W efekcie, nadpłynność sektora bankowego nie zaburzyła realizacji głównego celu polityki pieniężnej. Stanowiła natomiast zabezpieczenie dla sektora bankowego, na wypadek ponownej eskalacji napięć na rynkach finansowych.

Stawka POLONIA i stawka WIBOR 3M

Zgodnie z *Załoženiami polityki pieniężnej*, oddziałując na poziom płynności w sektorze bankowym, NBP dążył do kształtowania stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej. W pierwszym półroczu stawka POLONIA stopniowo podążała za rosnącą stopą referencyjną NBP, jednak jej wartość utrzymywała się poniżej tej stopy o około 0,50–0,55 punktu procentowego. W drugim półroczu nastąpiła stabilizacja w kształtowaniu stawki, której odchylenie zmniejszyło się do około 0,29–0,37 punktu procentowego. Pomimo pozytywnych tendencji w kształtowaniu się stawki POLONIA odchylenie to od stopy referencyjnej było w dalszym ciągu istotnie wyższe niż w okresie przed upadkiem Lehman Brothers we wrześniu 2008 r., gdy wynosiło około 0,20 punktu procentowego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, NBP wykorzystał dostępne instrumenty do zbliżenia stawki POLONIA do stopy referencyjnej. W rezultacie przeprowadzonych operacji podstawowych otwartego rynku i 27 krótkoterminowych operacji dostrajających nastąpiło wyraźne ograniczenie wykorzystywania przez banki depozytu na koniec dnia w NBP z 1.036 mln zł w 2010 r. do 711 mln zł w 2011 r. Wpłynęło to na zmniejszenie wpływu stopy depozytowej NBP, na odchylanie się stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej. Sprzedaż walut na rynku przez Ministerstwo Finansów sprzyjała ograniczeniu występowania skokowych przyrostów nadwyżki płynności w sektorze bankowym i pozytywnie wpłynęła w II połowie 2011 r. na zbliżenie stawki POLONIA do stopy referencyjnej.

W IV kwartale 2011 r. kwotowane stawki referencyjne WIBOR 3M po jakich banki skłonne były przeprowadzać transakcje wzrosły o 0,23 punktu procentowego, przy nie zmienionych stopach procentowych NBP. Diagnoza tego zjawiska w badaniach przeprowadzonych przez NBP wykazała, że cztery banki zawyżyły istotnie kwotowane stawki WIBOR 3M, ponad poziom nie wynikający z ogólnej zmienności stawek na rynku bankowym. W związku z tym NBP podjął działania mające na celu stworzenie mechanizmu pozyskiwania informacji o rzeczywistym koszcie finansowania na krajowym rynku lokat. Wystąpił do banków o przekazywanie od kwietnia 2012 r., w ramach zleceń płatniczych dotyczących niezabezpieczonych lokat międzybankowych kierowanych do systemu SORBNET, dodatkowych informacji o rzeczywistej stopie procentowej składanych lokat przez banki w podziale na 12 różnych terminów zapadalności. Informacje te umożliwią NBP bieżące reagowanie i wyjaśnianie przyczyn kwotowania i przekazywania przez poszczególne banki stawek referencyjnych WIBOR, odbiegających znacząco od poziomu rynkowej rzeczywistej stawki WIBOR ustalonej na dany dzień. Dotychczas NBP ewidencjonował tylko transakcje, także z ich oprocentowaniem, zawierane na rynku międzybankowym dla stawki POLONIA. NIK ocenia pozytywnie podjęcie

przez NBP działań w celu zwiększenia wiarygodności i transparentności stawek rynkowych WIBOR wyrażających cenę pieniądza na rynku niezabezpieczonych lokat międzybankowych.

Rezerwa obowiązkowa

Narodowy Bank Polski rzetelnie realizował zadania określone w art. 38–41 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim gromadząc rezerwy obowiązkowe banków w celu stabilizacji bieżącej płynności w sektorze bankowym. Od początku 2011 r. stopa rezerwy obowiązkowej została podniesiona o 0,5 punktu procentowego i wynosiła 3,5%¹⁸². Podniesienie stopy rezerwy spowodowało zmniejszenie płynności systemu bankowego o kwotę 3.922,5 mln zł w 2011 r.

W warunkach wysokiej nadpłynności sektora bankowego w 2011 r. Rada Polityki Pieniężnej nie podniosła stopy rezerwy obowiązkowej powyżej 3,5%, gdyż podwyższony wymóg jej utrzymania obowiązywałby dodatkowo część banków spółdzielczych, co obniżyłoby ich możliwości kapitałowe. W przypadku podwyższenia podstawowej stopy rezerwy obowiązkowej do 4,0%, liczba zrzeszonych banków spółdzielczych, które nie byłyby objęte obowiązkiem utrzymywania rezerwy obowiązkowej, zmniejszyłaby się o 196 banków (tj. 34%).

W ciągu całego roku utrzymywała się niewielka nadwyżka średniego stanu środków na rachunkach banków w porównaniu do wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej. Wynosiła ona od 13 mln zł do 47 mln zł. Nadwyżka ta pozwalała bankom na ograniczenie korzystania z kredytu lombardowego i depozytu na koniec dnia w celu wypełnienia obowiązku utrzymania rezerwy obowiązkowej. Zdaniem NIK było to pozytywne, gdyż niewielki wpływ tych operacji na bieżącą cenę pieniądza międzybankowego nie powodował znacznych odchyłeń krótkoterminowych stawek rynkowych od stopy referencyjnej.

NBP na bieżąco weryfikował prawidłowość naliczania i utrzymywania środków rezerwy obowiązkowej przez wszystkie banki. Odsetki od środków rezerwy obowiązkowej w 2011 r. były naliczane i przekazywane bankom, zgodnie z wytycznymi Zarządu NBP. Koszty NBP z tytułu odsetek od rezerwy obowiązkowej wypłaconych bankom wyniosły 1.101,7 mln zł, tj. o 55% więcej niż w 2010 r. Było to skutkiem podwyższenia rezerwy obowiązkowej oraz wzrostu średniego oprocentowania środków rezerwy z 3,375% w 2010 r. do 4,03% w 2011 r.

Operacje depozytowo-kredytowe

NIK oceniła pozytywnie prowadzenie przez NBP w 2011 r. operacji depozytowo-kredytowych. Niskie wykorzystanie operacji depozytowo-kredytowych powodowało obniżenie kosztów oraz sprzyjało stabilizacji kształtowania stawki rynkowej overnight POLONIA.

Banki mogły uzupełniać niedobory płynności za pomocą kredytu lombardowego, a nadwyżki – lokować w NBP w formie depozytu na koniec dnia. W 2011 r. banki ograniczyły lokaty środków złotych na rachunkach w NBP w postaci depozytu

¹⁸² Dz.Urz. NBP z 2010 r. Nr 15, poz. 16.

składanego na koniec dnia z terminem zwrotu w następnym dniu operacyjnym. Także wartość udzielonych kredytów lombardowych, jedynie dwóm bankom o łącznej wartości 173 mln zł zmniejszyła się o 5,2% w stosunku do 2010 r.

Oferowane przez NBP nieoprocentowane kredyty w złotych (kredyt techniczny) i w euro (kredyt w ciągu dnia) ułatwiały bankom zarządzanie płynnością w ciągu dnia operacyjnego. W 2011 r. średnie dzienne w roku zasilenie banków płynnością operacyjną w złotych wyniosło 30 mld zł i zwiększyło się o 47,1% w stosunku do 2010 r. Natomiast średnie dzienne zasilenie trzech banków w płynność operacyjną w euro, wyniosło ok. 6 mln euro i wzrosło ponad dwukrotnie w stosunku do 2010 r., lecz nadal było niskie. Zwiększenie wykorzystania kredytu w ciągu dnia operacyjnego związane było ze wzmożonym wykorzystaniem kredytu technicznego w złotych przez BGK (w ciągu dnia około 15–20 mld zł), jak również z uwagi na fakt, że kredyt ten jest nieoprocentowany.

Polityka kursowa

NIK oceniła pozytywnie realizację przez Zarząd NBP zadań z zakresu polityki kursowej¹⁸³. W 2011 r. złoty od stycznia do sierpnia uległ niewielkiej aprecjacji, a w okresie do grudnia, kurs gwałtownie osłabiał się. Średni miesięczny kurs złotego do euro w grudniu 2011 r. wzrósł o 12,0% w stosunku do grudnia 2010 r., a średni miesięczny kurs złotego do dolara amerykańskiego w tym samym okresie wzrósł o 12,5%. Zmienność kursu EUR/PLN mierzona średniomiesięczną implikowaną zmiennością z opcji walutowych wzrosła z poziomu 10% w styczniu 2011 r. do najwyższego poziomu 14,7% we wrześniu, a następnie spadła do poziomu 11,9% w grudniu 2011 r.¹⁸⁴

Zgodnie z *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2011* oraz obowiązującymi procedurami w NBP, Zarząd NBP w okresie od września do grudnia kilkakrotnie interweniował na rynku walutowym sprzedając waluty za złote. W wyniku przeprowadzonych interwencji ograniczono skalę osłabienia złotego i zmienności kursu złotego, korzystnie wpływając na stabilność makroekonomiczną i finansową kraju. Interwencje wprowadzały także dodatkowy czynnik niepewności dla walutowych inwestycji spekulacyjnych oraz ograniczyły narastanie presji inflacyjnej wynikającej z dalszej deprecjacji złotego.

Interwencje walutowe nie wpłynęły w 2011 r. w sposób istotny na poziom rezerw walutowych NBP, a jednocześnie ich poziom w końcu 2011 r. spełniał kryterium adekwatności¹⁸⁵ określone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy dla krajów wschodzących o płynnym reżimie kursowym. Istotnym wsparciem dla polskiej wa-

¹⁸³ Art. 17 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.).

¹⁸⁴ Zmienność jest miarą wielkości wahań kursu. Zmienność historyczna jest mierzona na podstawie odchyłeń standardowych dziennych zmian kursu w ciągu ustalonego okresu np. jeden miesiąc (1M), trzy miesiące (3M), rok (Y). Zmienność kursu implikowana z opcji walutowych jest to zmienność zakładana, przewidywana. Jeżeli miesięczna zmienność na daną walutę wynosi 10%, to znaczy, że rynek zakłada, że kurs danej waluty będzie się wahał w ciągu najbliższego miesiąca od 90% do 110% kursu aktualnego. Zmienność ta jest używana do wyceny opcji walutowych.

¹⁸⁵ W 2011 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy określił zalecany wskaźnik adekwatności rezerw walutowych dla krajów rozwijających się (EM) o płynnym reżimie kursowym jako przedział wartości od 1,0 do 1,5 (przedział benchmarkowy). Wartość wskaźnika wylicza się jako sumę równą 30%STD + 10% OFL + 5% M2 + 5% Export, gdzie STD oznacza krótkoterminowe zadłużenie zagraniczne, OFL oznacza pozostałe zadłużenie.

lutu było przyznanie Polsce przez MFW dostępu do nowej elastycznej linii kredytowej w wysokości 19,2 mld SDR (około 30 mld USD), która wzmacniała zaufanie inwestorów zagranicznych do Polski.

Kursy złotego w stosunku do euro i dolara USA znajdowały się w 2011 r. istotnie powyżej kursów granicznych opłacalności cenowej eksportu wyliczanych przez NBP. Osłabienie złotego w drugiej połowie 2011 r. znacząco obniżyło konkurencyjność cenową towarów importowanych na rynku krajowym. Obniżenie tempa wzrostu importu było silniejsze niż eksportu. Znalazło to przede wszystkim odzwierciedlenie w spadku importu dóbr konsumpcyjnych. W krótkim horyzoncie deprecjacja kursu zwiększała konkurencyjność cenową produktów krajowych za granicą, co przekładało się na wzmocnienie eksportu przy jednoczesnym spadku importu, a tym samym na poprawę wkładu eksportu netto do wzrostu PKB. W rezultacie nastąpiło podwyższenie tempa wzrostu PKB. Według danych GUS wpływ eksportu netto na wzrost PKB w pierwszej połowie roku 2011 był neutralny natomiast w drugiej połowie roku wyniósł 0,9 punktu procentowego.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 01 Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 02 Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 03 Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 04 Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 06 Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 09 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 10 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 12 Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 14 Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 15/00 Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 17 Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 18 Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 20 Gospodarka.
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 21 Gospodarka morska.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 22 Gospodarka wodna i w części 41 Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 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 2011 roku budżetu państwa w części 25 Kultura fizyczna i części 40 Turystyka oraz wykonania planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 26 Łączność.
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 27 Informatyzacja.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 28 Nauka, części 38 Szkolnictwo wyższe i części 67 Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej .
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 29 Obrona narodowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 30 Oświata i wychowanie.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w częściach: 31 Praca, 44 Zabezpieczenie Społeczne, 63 Rodzina oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w częściach: 32 Rolnictwo, 33 Rozwój wsi, 35 Rynki rolne, 62 Rybołówstwo.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 34 Rozwój regionalny.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 37 Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy.
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 39 Transport.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 42 Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 43 Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 45 Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 46 Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

41. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 49 Urząd Zamówień Publicznych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 52 Krajowa Rada Sądownictwa.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 56 Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 57 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 58 Główny Urząd Statystyczny.
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 59 Agencja Wywiadu (niejawna).
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 61 Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 64 Główny Urząd Miar.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 65 Polski Komitet Normalizacyjny.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 66 Rzecznik Praw Pacjenta.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 68 Państwowa Agencja Atomistyki.
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 70 Komisja Nadzoru Finansowego.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 71 Urząd Transportu Kolejowego.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego.
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej jednostki organizacyjnej.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 74 Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 75 Rządowe Centrum Legislacji.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 76 Urząd Komunikacji Elektronicznej.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w częściach 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 80 Regionalne Izby Obrachunkowe.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w częściach 81 Rezerwa ogólna, 83 Rezerwy celowe.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 84 Środki własne Unii Europejskiej.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/02 Województwo dolnośląskie.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/04 Województwo kujawsko-pomorskie.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/06 Województwo lubelskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/08 Województwo lubuskie.
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/10 Województwo łódzkie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/12 Województwo małopolskie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/14 Województwo mazowieckie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/16 Województwo opolskie.
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/18 Województwo podkarpackie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/20 Województwo podlaskie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/22 Województwo pomorskie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/24 Województwo śląskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/26 Województwo świętokrzyskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/28 Województwo warmińsko-mazurskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/30 Województwo wielkopolskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 85/32 Województwo zachodniopomorskie.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 86 Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 88 Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku planu finansowego Agencji Rynku Rolnego.
89. Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych .
91. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
92. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku planu finansowego Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych.

Aneks nr 2

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2011 roku
w porównaniu do ocen z 2010 roku

Numer i nazwa części lub nazwa funduszu celowego	ROK	Pozytywna	Pozytywna z zastrzeżeniami	Negatywna
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	2010		x	
	2011	x		
02 – Kancelaria Sejmu	2010	x		
	2011	x		
03 – Kancelaria Senatu	2010	x		
	2011	x		
04 – Sąd Najwyższy	2010	x		
	2011	x		
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	2010	x		
	2011	x		
06 – Trybunał Konstytucyjny	2010	x		
	2011	x		
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	2010	x		
	2011	x		
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	2010	x		
	2011			
10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	2010	x		
	2011	x		
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	2010	x		
	2011	x		
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	2010	x		
	2011	x		
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2010	x		
	2011	x		
14 – Rzecznik Praw Dziecka	2010	x		
	2011	x		
15 – Sądy powszechne	2010	x		
	2011	x		
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2010	x		
	2011	x		
17 – Administracja publiczna	2010	x		
	2011		x	
18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	2010	x		
	2011	x		
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	2010		x	
	2011	x		
20 – Gospodarka	2010		x	
	2011		x	
21 – Gospodarka morską	2010		x	
	2011		x	
22 – Gospodarka wodna	2010	x		
	2011		x	
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2010	x		
	2011		x	
25 – Kultura fizyczna	2010	x		
	2011		x	

Aneks 2

26 – Łączność	2010	x		
	2011		x	
27 – Informatyzacja	2010	x		
	2011	x		
28 – Nauka	2010	x		
	2011	x		
29 – Obrona narodowa	2010		x	
	2011		x	
30 – Oświata i wychowanie	2010		x	
	2011	x		
31 – Praca	2010		x	
	2011		x	
32 – Rolnictwo	2010	x		
	2011	x		
33 – Rozwój wsi	2010	x		
	2011	x		
34 – Rozwój regionalny	2010	x		
	2011	x		
35 – Rynki rolne	2010	x		
	2011	x		
36 – Skarb Państwa	2010	x		
	2011	x		
37 – Sprawiedliwość	2010	x		
	2011		x	
38 – Szkolnictwo wyższe	2010		x	
	2011		x	
39 – Transport	2010		x	
	2011	x		
40 – Turystyka	2010	x		
	2011	x		
41 – Środowisko	2010		x	
	2011		x	
42 – Sprawy wewnętrzne	2010		x	
	2011		x	
43 – Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	2010	x		
	2011	x		
44 – Zabezpieczenie społeczne	2010		x	
	2011		x	
45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	2010		x	
	2011	x		
46 – Zdrowie	2010		x	
	2011		x	
49 – Urząd Zamówień Publicznych	2010	x		
	2011	x		
50 – Urząd Regulacji Energetyki	2010	x		
	2011	x		
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	2010	x		
	2011	x		
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	2010	x		
	2011	x		
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	2010	x		
	2011	x		

Aneks 2

56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	2010	x		
	2011	x		
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	2010	x		
	2011	x		
58 – Główny Urząd Statystyczny	2010		x	
	2011	x		
59 – Agencja Wywiadu	2010	x		
	2011	x		
60 – Wyższy Urząd Górniczy	2010	x		
	2011	x		
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	2010	x		
	2011	x		
62 – Rybołówstwo	2010		x	
	2011	x		
63 – Rodzina	2010		x	
	2011		x	
64 – Główny Urząd Miar	2010	x		
	2011	x		
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	2010	x		
	2011	x		
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	2010	x		
	2011		x	
67 – Polska Akademia Nauk	2010	x		
	2011		x	
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	2010	x		
	2011	x		
70 – Komisja Nadzoru Finansowego	2010		x	
	2011	x		
71 – Urząd Transportu Kolejowego	2010	x		
	2011		x	
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	2010	x		
	2011	x		
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2010	x		
	2011	x		
74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa	2010	x		
	2011	x		
75 – Rządowe Centrum Legislacji	2010	x		
	2011	x		
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	2010	x		
	2011		x	
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego	2010	x		
	2011	x		
79 – Obsługa długu krajowego	2010	x		
	2011	x		
80 – Regionalne Izby Obrachunkowe	2010	x		
	2011	x		
81 – Rezerwa ogólna	2010	x		
	2011	x		
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2010	x		
	2011	x		

Aneks 2

83 – Rezerwy celowe	2010	x		
	2011	x		
84 – Środki własne Unii Europejskiej	2010	x		
	2011	x		
85/02 - Województwo dolnośląskie	2010		x	
	2011		x	
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	2010		x	
	2011		x	
85/06 – Województwo lubelskie	2010		x	
	2011		x	
85/08 – Województwo lubuskie	2010	x		
	2011	x		
85/10 – Województwo łódzkie	2010		x	
	2011		x	
85/12 – Województwo małopolskie	2010	x		
	2011		x	
85/14 – Województwo mazowieckie	2010		x	
	2011		x	
85/16 – Województwo opolskie	2010	x		
	2011		x	
85/18 – Województwo podkarpackie	2010		x	
	2011		x	
85/20 – Województwo podlaskie	2010		x	
	2011		x	
85/22 – Województwo pomorskie	2010		x	
	2011		x	
85/24 – Województwo śląskie	2010		x	
	2011		x	
85/26 – Województwo świętokrzyskie	2010		x	
	2011	x		
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	2010		x	
	2011	x		
85/30 – Województwo wielkopolskie	2010		x	
	2011		x	
85/32 – Województwo zachodniopomorskie	2010	x		
	2011		x	
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	2010		x	
	2011		x	
RAZEM	2010	62	31	0
	2011	58	35	0

Agencja Nieruchomości Rolnych	2010	x		
	2011	x		
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2010	x		
	2011	x		
Agencja Rynku Rolnego	2010	x		
	2011	x		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2010		x	
	2011		x	
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawowych	2010	-	-	-
	2011		x	
RAZEM PAŃSTWOWE OSOBY PRAWNE	2010	3	1	0
	2011	3	2	0

Aneks 2

Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2010	x		
	2011		x	
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	2010	x		
	2011	-	-	-
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Administracyjny	2010		x	
	2011		x	
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy ¹	2010	-	-	-
	2011	x		
Fundusz Emerytalno-Rentowy	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Emerytur Pomostowych	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	2010		x	
	2011	x		
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	2010		x	
	2011		x	
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Pracy	2010	x		
	2011		x	
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	2010		x	
	2011		x	
Fundusz Promocji Kultury	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Promocji Twórczości	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Rekompensacyjny	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Reprywatyzacji	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	2010	-	-	-
	2011			x
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Skarbu Państwa	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2010		x	
	2011		x	
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	2010	-	-	-
	2011	x		
Fundusz Wsparcia Policji	2010		x	
	2011	x		
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	2010	x		
	2011	x		
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	2010	x		
	2011	x		
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2010	x		
	2011	x		
RAZEM FUNDUSZE	2010	19	6	0
	2011	20	6	0
OGÓŁEM (części, państwowe osoby prawne, fundusze)	2010	84	38	0
	2011	81	43	1

¹ Ocena dotyczy przychodów Funduszu

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2011 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego w Warszawie
3. Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa w Warszawie
4. Agencja Oceny Technologii Medycznych w Warszawie
5. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie
6. Agencja Rezerw Materiałowych
7. Agencja Rynku Rolnego
8. Agencja Wywiadu
9. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
10. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
11. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
12. Centralne Biuro Antykorupcyjne
13. Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych w Słupi Wielkiej
14. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
15. Centrum Usług Wspólnych w Warszawie
16. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
17. Dom Pomocy Społecznej w Wilkowiczkach
18. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Krajowe Biuro w Warszawie
19. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie
20. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w Warszawie
21. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie
22. Główny Urząd Geodezji i Kartografii w Warszawie
23. Główny Urząd Miar
24. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
25. Główny Urząd Statystyczny
26. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Chelmie Śląskim
27. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Chmielnie
28. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim
29. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Klembowie
30. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłoczewie
31. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kurzętniku
32. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Laskowej
33. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Murowie
34. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Osielsku
35. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Otyniu
36. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Popielowie
37. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Przytułach
38. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rogowie
39. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Somoninie
40. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zakroczymiu
41. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Złotnikach Kujawskich
42. Inspektorat Uzbrojenia Ministerstwa Obrony Narodowej
43. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych RP w Bydgoszczy
44. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie
45. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział w Szczecinie
46. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział we Wrocławiu
47. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział w Lublinie
48. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
49. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
50. Kancelaria Sejmu
51. Kancelaria Senatu
52. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala w Warszawie
53. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
54. Komenda Główna Policji
55. Komenda Główna Straży Granicznej
56. Komenda Portu Wojennego Gdynia
57. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
58. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie
59. Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu
60. Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu
61. Komisja Nadzoru Finansowego
62. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

63. Krajowa Rada Sądownictwa
64. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii w Warszawie
65. Krajowe Biuro Wyborcze
66. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
67. Kuratorium Oświaty w Gdańsku
68. Kuratorium Oświaty w Olsztynie
69. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
70. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
71. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
72. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
73. Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie
74. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
75. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku
76. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej
77. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kietrze
78. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Korszach
79. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Piechowicach
80. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sławkowie
81. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zambrowie
82. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Busku-Zdroju
83. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Końskich
84. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Mieście nad Pilicą
85. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pleszewie
86. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
87. Ministerstwo Edukacji Narodowej
88. Ministerstwo Finansów
89. Ministerstwo Gospodarki
90. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
91. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
92. Ministerstwo Obrony Narodowej
93. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
94. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
95. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
96. Ministerstwo Skarbu Państwa
97. Ministerstwo Sportu i Turystyki
98. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
99. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
100. Ministerstwo Sprawiedliwości
101. Ministerstwo Środowiska
102. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
103. Ministerstwo Zdrowia
104. Naczelny Sąd Administracyjny
105. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie
106. Narodowy Bank Polski Centrala
107. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
108. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
109. Opolski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu
110. Ośrodek Pomocy Społecznej w Bobowej
111. Ośrodek Pomocy Społecznej w Dopiewie
112. Ośrodek Pomocy Społecznej w Kościanie
113. Ośrodek Pomocy Społecznej w Maszewie
114. Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku
115. Państwowa Agencja Atomistyki
116. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy w Warszawie
117. Państwowa Straż Rybacka w Suwałkach
118. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
119. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
120. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
121. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA w Warszawie
122. Polska Akademia Nauk
123. Polska Organizacja Turystyczna w Warszawie
124. Polski Komitet Normalizacyjny
125. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
126. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Końskich
127. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie we Włocławku
128. Powiatowy Zarząd Dróg w Choszczynie
129. Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie
130. Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z siedzibą Jarantowicach
131. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa

132. Prokuratura Apelacyjna w Białymstoku
133. Prokuratura Apelacyjna w Lublinie
134. Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
135. Prokuratura Generalna w Warszawie
136. Prokuratura Okręgowa w Białymstoku
137. Prokuratura Okręgowa w Lublinie
138. Prokuratura Okręgowa w Szczecinie
139. Prokuratura Okręgowa w Warszawie
140. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie
141. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy
142. Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach
143. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
144. Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze
145. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
146. Rządowe Centrum Legislacji
147. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy
148. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu
149. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku
150. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu
151. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie
152. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży
153. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile
154. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu
155. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu
156. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie
157. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze
158. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu
159. Sąd Najwyższy
160. Sąd Okręgowy w Gliwicach
161. Sąd Okręgowy w Krakowie
162. Sąd Okręgowy w Siedlcach
163. Sąd Okręgowy w Sieradzu
164. Sąd Okręgowy w Zielonej Górze
165. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie
166. Sąd Okręgowy we Wrocławiu
167. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie
168. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku
169. Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie
170. Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie
171. Sąd Rejonowy w Białymstoku
172. Sąd Rejonowy w Dębicy
173. Sąd Rejonowy w Gliwicach
174. Sąd Rejonowy w Kaliszu
175. Sąd Rejonowy w Kielcach
176. Sąd Rejonowy w Legnicy
177. Sąd Rejonowy w Malborku
178. Sąd Rejonowy w Środzie Wielkopolskiej
179. Sąd Rejonowy w Zawierciu
180. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
181. Służba Wywiadu Wojskowego
182. Starostwo Powiatowe w Będzinie
183. Starostwo Powiatowe w Bolesławcu
184. Starostwo Powiatowe w Brzozowie
185. Starostwo Powiatowe w Bytowie
186. Starostwo Powiatowe w Choszcznie
187. Starostwo Powiatowe w Dzierżonowie
188. Starostwo Powiatowe w Elblągu
189. Starostwo Powiatowe w Gliwicach
190. Starostwo Powiatowe w Głubczycach
191. Starostwo Powiatowe w Jarocinie
192. Starostwo Powiatowe w Kolnie
193. Starostwo Powiatowe w Końskich
194. Starostwo Powiatowe w Limanowej
195. Starostwo Powiatowe w Łobzie
196. Starostwo Powiatowe w Łodzi-Powiat Łódzki Wschodni
197. Starostwo Powiatowe w Łukowie
198. Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu

199. Starostwo Powiatowe w Mławie
200. Starostwo Powiatowe w Nowym Targu
201. Starostwo Powiatowe w Olsztynie
202. Starostwo Powiatowe w Ostródzie
203. Starostwo Powiatowe w Przysusze
204. Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej
205. Starostwo Powiatowe w Ropczycach
206. Starostwo Powiatowe w Słupcy
207. Starostwo Powiatowe w Sochaczewie
208. Starostwo Powiatowe w Starachowicach
209. Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie
210. Starostwo Powiatowe w Zambrowie
211. Starostwo Powiatowe we Włocławku
212. Starostwo Powiatowe we Włodawie
213. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
214. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
215. Trybunał Konstytucyjny
216. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
217. Urząd Gminy w Chełmie Śląskim
218. Urząd Gminy w Chmielnie
219. Urząd Gminy w Dopiewie
220. Urząd Gminy w Dziadowej Kłodzie
221. Urząd Gminy w Górowie Iławeckim
222. Urząd Gminy w Jarosławiu
223. Urząd Gminy w Klembowie
224. Urząd Gminy w Kłoczewie
225. Urząd Gminy w Kurzętniku
226. Urząd Gminy w Laskowej
227. Urząd Gminy w Lutomiarsku
228. Urząd Gminy w Medyce
229. Urząd Gminy w Murowie
230. Urząd Gminy w Osielsku
231. Urząd Gminy w Otyniu
232. Urząd Gminy w Paradyżu
233. Urząd Gminy w Popielowie
234. Urząd Gminy w Przytułach
235. Urząd Gminy w Rogowie
236. Urząd Gminy w Somoninie
237. Urząd Gminy w Sosnówce
238. Urząd Gminy w Stanisławowie
239. Urząd Gminy w Ujeździe
240. Urząd Gminy w Zakroczymiu
241. Urząd Gminy w Złotnikach Kujawskich
242. Urząd Komunikacji Elektronicznej
243. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
244. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze
245. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie
246. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie
247. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku
248. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
249. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu
250. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie
251. Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju
252. Urząd Miasta i Gminy w Końskich
253. Urząd Miasta i Gminy w Koźuchowie
254. Urząd Miasta i Gminy w Nowym Mieście nad Pilicą
255. Urząd Miasta i Gminy w Pleszewie
256. Urząd Miasta Legnica
257. Urząd Miasta w Dąbrowie Górniczej
258. Urząd Miasta w Kołobrzegu
259. Urząd Miasta w Kostrzynie nad Odrą
260. Urząd Miasta w Kościanie
261. Urząd Miasta w Krośnie
262. Urząd Miasta w Opolu
263. Urząd Miasta w Piechowicach
264. Urząd Miasta w Radomiu
265. Urząd Miasta w Rybniku

266. Urząd Miasta w Sławkowie
267. Urząd Miasta w Wodzisławiu Śląskim
268. Urząd Miasta w Zambrowie
269. Urząd Miasta we Włocławku
270. Urząd Miejski w Bobowej
271. Urząd Miejski w Kietrze
272. Urząd Miejski w Korszach
273. Urząd Miejski w Maszewie
274. Urząd Miejski w Sulęcinie
275. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
276. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
277. Urząd Regulacji Energetyki
278. Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych w Warszawie
279. Urząd Transportu Kolejowego
280. Urząd Zamówień Publicznych
281. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
282. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
283. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszcy
284. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gdańsku
285. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Kielcach
286. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie
287. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi
288. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Olsztynie
289. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Poznaniu
290. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rzeszowie
291. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie
292. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie
293. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu
294. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Białymstoku
295. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Katowicach
296. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi
297. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Rzeszowie
298. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie
299. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach
300. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu
301. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie
302. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze
303. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Bydgoszcy
304. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie
305. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie
306. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Kielcach
307. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie
308. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu
309. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu
310. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Białymstoku
311. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku
312. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie
313. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
314. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
315. Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie
316. Zakład Karny Jastrzębie Zdrój
317. Zakład Karny Nr 1 w Łodzi
318. Zakład Karny w Czarnem
319. Zakład Karny w Nowym Wiśniczu
320. Zakład Karny w Stargardzie Szczecińskim
321. Zakład Karny we Włocławku
322. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
323. Zarząd Dróg Powiatowych w Łobzie
324. Zarząd Przejść Granicznych Województwa Podlaskiego w Białymstoku
325. Zespół Szkół Technicznych w Kolnie
326. 10 Pułk Dowodzenia we Wrocławiu
327. 12 Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie
328. 2 Wojskowy Oddział Gospodarczy we Wrocławiu
329. 3 Brygada Radiotechniczna we Wrocławiu
330. 32 Baza Lotnicza w Łasku

Aneks 4

Wykaz części, w których prowadzone były kontrole o ograniczonym zakresie

Lp.	Nr części	Nazwa części
1.	03	Kancelaria Senatu
2.	04	Sąd Najwyższy
3.	06	Trybunał Konstytucyjny
4.	08	Rzecznik Praw Obywatelskich
5.	09	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
6.	10	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
7.	11	Krajowe Biuro Wyborcze
8.	12	Państwowa Inspekcja Pracy
9.	13	Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
10.	14	Rzecznik Praw Dziecka
11.	26	Łączność
12.	40	Turystyka
13.	49	Urząd Zamówień Publicznych
14.	52	Krajowa Rada Sądownictwa
15.	54	Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
16.	60	Wyższy Urząd Górniczy
17.	61	Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
18.	63	Rodzina
19.	64	Główny Urząd Miar
20.	65	Polski Komitet Normalizacyjny
21.	66	Rzecznik Praw Pacjenta
22.	68	Państwowa Agencja Atomistyki
23.	72	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
24.	73	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
25.	74	Prokuratura Generalna Skarbu Państwa
26.	75	Rządowe Centrum Legislacji
27.	86/09	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy
28.	86/17	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu
29.	86/19	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku
30.	86/25	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu
31.	86/31	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie
32.	86/45	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży
33.	86/57	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile
34.	86/63	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu
35.	86/73	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu
36.	86/01	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie
37.	86/97	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze
38.	86/83	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wrocławiu

Aneks nr 5

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2011 roku

1. Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.
2. Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej.
3. Działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego w latach 2010 – 2011.
4. Efekty realizacji projektów w ramach programów z zakresu kultury współfinansowanych ze środków europejskich.
5. Funkcjonowanie funduszy sołeckich.
6. Funkcjonowanie placówek zagranicznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz inwestycyjnej.
7. Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych.
8. Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego.
9. Funkcjonowanie wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia.
10. Funkcjonowanie wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP.
11. Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013).
12. Kontroli kosztów utrzymania przejścia granicznego Warszawa-Okęcie w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie.
13. Nadzór pedagogiczny sprawowany przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół publicznych.
14. Opodatkowanie akcyzą wyrobów alkoholowych.
15. Postępowania urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe.
16. Prawdopodobność wykorzystania przez Gminę Lubień dotacji celowej z budżetu państwa na zadania pn. "Odbudowa kładki pieszo-jezdnej Lubień Zarębki - Pcim 0+160-0+280" oraz "Remont drogi Lubień Smugowa - Krzeczów K540167, w km 2+050-km 3+170".
17. Prawdopodobność wykorzystania przez Gminę Stary Sącz dotacji celowej z budżetu państwa na zadanie pn. "Przebudowa ciągu komunikacyjnego łączącego drogę wojewódzką nr 969 z drogą krajową nr 87 obejmującą modernizację dróg gminnych nr 294171K ul. Staszica, nr 294175K ul. Mickiewicza, nr 294176K ul. 22 Stycznia, nr 294184K ul. Magazynowa, nr 294185K ul. Topolowa w Starym Sączu".
18. Prawdopodobność wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2011 roku dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych.
19. Przestrzeganie praw pacjenta w leczeniu psychiatrycznym.
20. Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju w latach 2009-2011.
21. Realizacja Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w zakresie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw
22. Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych.
23. Realizacja w latach 2010 – 2011 Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego.
24. Realizacja zadań inwestycyjnych przez Uniwersytet Opolski i Politechnikę Opolską w latach 2008-2011.
25. Realizacja zadań melioracji wodnych w dorzeczu rzeki Odry na terenie województwa opolskiego, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia przeciwpowodziowego.
26. Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.
27. Realizacji wybranych inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.
28. Rozliczanie przez Agencję Nieruchomości Rolnych dzierżawców z inwestycji i likwidacji obiektów budowlanych.
29. Rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej.
30. Stosowanie zaleceń Komisji Europejskiej procesie stanowienia prawa podatkowego.
31. Usuwanie przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego.
32. Warunki rozwoju polskich portów morskich.
33. Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym - ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości
34. Wykonania przez powiaty dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa
35. Wykonanie wybranych dochodów i wydatków przez gminy w województwie lubuskim.
36. Wykonywanie planów finansowych w 2011 r. przez powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne województwa lubelskiego.
37. Wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych.

Aneks nr 6

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 przestanki oceny negatywnej, a:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono nie mniej niż 0,25% uszczupień 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% uszczupień 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.

Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do tej grupy.

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.

* * *

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:

$$\text{dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)}$$
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 grzywn 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.

Aneks 6

Przykłady nieprawidłowości mogących skutkować obniżeniem ocen cząstkowych przedstawia poniższa tabela:

	Rodzaj nieprawidłowości/zdarzenia
Obniżenie ocen cząstkowych	
o 1 punkt	<p>Niewystarczająca kontrola finansowa skutkująca licznymi błędami w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, dekretacji i ich ewidencji.</p> <p>Nierzetelne planowanie dochodów.</p> <p>Niedostosowanie wysokości zgłaszanych Ministrowi Finansów potrzeb na środki budżetowe do faktycznych potrzeb/ponoszonych wydatków.</p> <p>Niezrealizowanie planowanych przychodów funduszu.</p> <p>Nieterminowy zwrot na centralny rachunek bieżący budżetu państwa niewykorzystanych środków na wydatki.</p> <p>Dokonywanie płatności ze znacznym wyprzedzeniem wobec faktycznego terminu płatności wynikającego z faktury lub umowy.</p> <p>Niski poziom realizacji wydatków majątkowych, programów/projektów współfinansowanych ze środków UE.</p> <p>Niepełne wykonanie zadań na które przyznano środki z rezerwy celowej.</p> <p>Niecelowe zawieranie umów zlecenia z pracownikami.</p> <p>Uchybienia przy udzielaniu zamówienia publicznego.</p> <p>Nierzetelne określenie zasad korzystania z samochodu służbowego do celów prywatnych.</p> <p>Nieterminowe regulowanie świadczeń zapłaconych.</p> <p>Przyznawanie nagród bez uprzedniego ustalenia procedur i zasad ich przyznawania.</p> <p>Nieterminowe rozliczenie dotacji.</p> <p>Niepodanie do publicznej wiadomości, wymagane art. 122 ust. 4 ufp wykazu jednostek, wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom.</p> <p>Nierzetelne sporządzenie planu wydatków w układzie zadaniowym i nierzetelne ich rozliczenie.</p> <p>Niezrealizowanie planu zadań kontroli wewnętrznej.</p> <p>Niezrealizowanie wniosków pokontrolnych.</p> <p>Stwierdzenie nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.</p>
o 2 punkty	<p>Stosowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej, który nie spełniał wymogów określonych w uor i oceniony został negatywnie.</p> <p>Nierozliczenie inwentaryzacji, lub nieujęci rozliczenia w księgach roku, na który przypadła termin inwentaryzacji (art. 27 uor).</p> <p>Dopuszczenie do uszczerplenia majątku z tytułu niedoborów stwierdzonych podczas spisu z natury bez możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu odszkodowań z powodu niewłaściwego przekazania majątku osobom odpowiedzialnym.</p> <p>Nierzetelne planowanie wydatków.</p> <p>Podpisywanie umów i przekazywanie na ich podstawie dotacji bez wnikliwej analizy potrzeb oraz możliwości ich terminowego wydatkowania.</p> <p>Nieterminowe przekazywanie dotacji.</p> <p>Dopuszczenie do powstania wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych.</p> <p>Niewłaściwy nadzór nad przebiegiem wykonania budżetu państwa.</p> <p>Zastosowanie niewłaściwego trybu przy udzieleniu zamówienia publicznego.</p> <p>Sfinansowanie partnerom społecznym wydatków niekwalifikowalnych.</p> <p>Występowanie o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających, wydatków niemożliwych do zrealizowania w przewidywanym terminie</p>

Aneks 7

Wykonanie budżetów wojewodów

DOCHODY

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. dochody w częściach 85/02-32 województwa zrealizowane zostały w kwocie 2.667,6 mln zł. Były one wyższe od planowanych (2.367,6 mln zł) o 12,7% oraz wyższe od dochodów wykonanych w 2009 i 2010 r. odpowiednio o 33,9% i 22%. Dochody uzyskane przez wojewodów stanowiły w 2011 r. 0,96% dochodów budżetu państwa (w 2009 – 0,7%, a w 2010 r. – 0,87%). Dochody z sześciu działów klasyfikacji budżetowej o najwyższych kwotach stanowiły 98,2% dochodów województw:

- 700 Gospodarka mieszkaniowa – 1.173,3 mln zł, które wykonano w kwocie wyższej niż planowano o 19,4% (plan – 982,2 mln zł), w tym przede wszystkim z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, zarząd i dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa – 1.172,4 mln zł;
- 750 Administracja publiczna – 761,8 mln zł, które uzyskano poniżej planu o 0,2% (plan – 763,5 mln zł), w tym głównie z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych oraz dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych – 743,4 mln zł;
- 010 Rolnictwo i łowiectwo – 289,9 mln zł, które wykonano w wysokości 6,5% powyżej planu (plan 272,3%), w tym przede wszystkim z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (np. za prowadzenie przez powiatowe inspektoraty weterynarii monitoringu i nadzoru nad zakładami przetwórstwa mięsnego) – 221,5 mln zł;
- 852 Pomoc społeczna – 187,3 mln zł, uzyskane o 74,1% powyżej planu (plan – 113,2 mln zł), w tym głównie wyegzekwowane zwroty wypłaconych przez gminy świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zwroty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych – 171,1 mln zł;
- 851 Ochrona zdrowia – 125,1 mln zł, wykonane o 3,4% powyżej planu (plan – 120,9 mln zł), w tym przede wszystkim z dochodów z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (m.in. z tytułu wpisów do rejestru podmiotów leczniczych i wydanych zezwoleń na prowadzenie aptek) – 87,6 mln zł;
- 600 Transport i łączność – 83,1 mln zł, wykonane poniżej planu o 0,4% planu (plan – 83,4 mln zł), głównie z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nakładane przez Inspekcję Transportu Drogowego – 74,5 mln zł.

Wykonanie planu dochodów w częściach 85/02-32 województwa w latach 2009–2011 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Dochody budżetów wojewodów

Nazwa części	2009	2010	2011		Wskaźniki		
	Wykonanie		Ustawa budżetowa	Wykonanie	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	1.992,6	2.186,3	2.367,6	2.667,6	133,9	122,0	112,7
85/02 Województwo dolnośląskie	158,9	169,8	178,2	205,9	129,6	121,3	115,5
85/04 Województwo kujawsko-pomorskie	98,3	102,1	122,6	139,9	142,3	137,0	114,1
85/06 Województwo lubelskie	90,7	97,6	103,6	116,3	128,2	119,2	112,3
85/08 Województwo lubuskie	47,4	47,4	51	61,1	128,9	128,9	119,8
85/10 Województwo łódzkie	123,0	131	158,1	173,4	140,9	132,4	109,7
85/12 Województwo małopolskie	146,3	157,6	173	213	145,6	135,2	123,1
85/14 Województwo mazowieckie	393,6	480,1	481,1	534,1	135,7	111,2	111,0
85/16 Województwo opolskie	48,8	46,8	57,4	60	122,9	128,2	104,5
85/18 Województwo podkarpackie	73,3	76,5	84,2	96,1	131,1	125,6	114,1
85/20 Województwo podlaskie	58,5	61,1	71,3	83,2	142,2	136,2	116,7
85/22 Województwo pomorskie	115,2	120,3	133,3	148,7	129,1	123,6	111,5
85/24 Województwo śląskie	226,9	226	249,2	267,6	117,9	118,4	107,4
85/26 Województwo świętokrzyskie	57,9	54,5	56,6	74,6	128,8	136,9	131,8
85/28 Województwo warmińsko-mazurskie	71,2	69,4	88,2	94,5	132,7	136,2	107,1
85/30 Województwo wielkopolskie	175,7	235,9	236,0	272	154,8	115,3	115,3
85/32 Województwo zachodniopomorskie	106,9	110,5	123,6	127,3	119,1	115,2	103,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W latach 2009–2011 dochody pozyskane przez cztery województwa dolnośląskie, mazowieckie, śląskie i wielkopolskie stanowiły 48% - 50% dochodów województw ogółem. Z porównania wykonania dochodów w 2011 r. do 2009 r. i do 2010 r.¹ wynika, iż wyższe tempo wzrostu dochodów od przeciętnego w obydwu tych latach odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim, łódzkim, małopolskim i podlaskim, a niższe w województwach dolnośląskim, lubelskim, śląskim i zachodniopomorskim. W roku 2011 w porównaniu do roku 2010 najniższa dynamika dochodów wystąpiła w województwie mazowieckim (111,2%), a najwyższa w województwie kujawsko-pomorskim (137%). Planu dochodów w 2009 r. nie zrealizowały trzy, a w 2010 r. – dziesięć województw. W 2011 r. we wszystkich województwach wykonano dochody powyżej wielkości planowanych – od 3% (województwo zachodniopomorskie) do 23,1% powyżej planu (województwo małopolskie). Przyczynami wyższych dochodów były aktualizacja opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, poprawa windykacji nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz odsetek z rozliczeń z dłużnikami alimentacyjnymi, a także sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa.

Podobnie jak w latach 2009–2010 w 2011 r. wzrost należności pozostałych do zapłaty był znacznie wyższy od wzrostu zrealizowanych dochodów. Na koniec 2011 r. należności wyniosły 5.066,8 mln zł i były wyższe od stanu na koniec 2010 r. o 27,6% (3.970 mln zł). Należności stanowiły 189,9% dochodów zrealizowanych w 2011 r. (na koniec 2010 r. – 181,6%). Zaległości na koniec 2011 r. wyniosły 4.866,9 tys. zł (wzrost w stosunku do roku 2010 o 1.040,3 mln zł, tj. o 27,2%) i stanowiły 96,1%, a w 2010 r. – 96,4% należności.

Największe należności dotyczyły:

- niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych przez gminy – 3.574,4 mln zł, w tym zaległości 3.487,6 mln zł, tj. 96,3% należności w dziale Pomoc społeczna; w stosunku do 2010 r. należności wzrosły o 34,9% (w 2010 r. – o 40,4% w stosunku do 2009 r.), a zaległości o 35,9% (w 2010 r. o 40,7% w stosunku do 2009 r.);
- opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa – 632,3 mln zł, w tym zaległości 602,5 mln zł, tj. 94,6% należności w dziale Gospodarka mieszkaniowa; w stosunku do 2010 r. należności te były wyższe o 10,5%, a zaległości o 9,4% (tempo wzrostu było wyższe niż w przypadku porównania lat 2009 i 2010, gdy wynosiło odpowiednio 3,5% i 0,1%);
- opłat z tytułu mandatów, grzywn i kar pieniężnych – 612,7 mln zł, w tym zaległości 609,4 mln zł, tj. 99,6% należności w dziale Administracja publiczna; w stosunku do 2010 r. należności wzrosły o 3,2%, a zaległości o 3,5% (tempo wzrostu było niższe niż w przypadku porównania lat 2009 i 2010, gdy wynosiło odpowiednio 6,6% i 6,4%).

Przyczynami wzrostu zaległości były większa liczba nakładanych grzywn, mandatów i kar, wzrost wysokości świadczeń alimentacyjnych, niska skuteczność egzekucji komorniczych i poborców skarbowych, niewypłacalność dłużników i brak możliwości ustalenia miejsca pobytu dłużników. Były to okoliczności w znacznej mierze niezależne od działań wojewodów.

Przykładowe nieprawidłowości w realizacji dochodów polegały między innymi na:

- w województwie mazowieckim – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu nie wydał decyzji o zwrocie należności dla 2.758 dłużników alimentacyjnych, co uniemożliwiło podjęcie działań windykacyjnych na kwotę 20.754,2 tys. zł, a Urząd Miasta w latach 2007-2011 nie dokonał aktualizacji opłat w odniesieniu do 786 działek (43,2%), których wysokość ustalono na podstawie wycen sporządzonych przed 2005 r. (w tym 152 opłaty roczne ustalone zostały w 1992 r.);
- w województwie podlaskim - Zarząd Przejść Granicznych Województwa Podlaskiego ustalił w 2011 r. stawki czynszu za wynajem lokali na przejściach granicznych w wysokościach niższych niż w latach wcześniejszych, co skutkowało niższymi o 576 tys. zł wpływami z tego tytułu;
- w województwie lubelskim – w urzędzie wojewódzkim nie wszczęto działań w celu pobrania należnego ekwiwalentu za zwierzynę bezprawnie pozyskaną (w kwocie 547,1 tys. zł), pomimo że 75 kół łowieckich w roku gospodarczym 2010/2011 wykazało przekroczenia rocznych planów łowieckich w klasach wiekowych poszczególnych gatunków zwierząt;
- w województwie świętokrzyskim – w urzędzie wojewódzkim ustalono opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych; tytuły wykonawcze na zaległości wynikające z 64.221 mandatów (59%) w łącznej kwocie 9.500 tys. zł wystawiono w czasie dłuższym niż 60 dni od daty ukarania sprawców;
- w województwie śląskim – w urzędzie wojewódzkim nie wyegzekwowano kary umownej w wysokości 193,9 tys. zł z tytułu opóźnienia w wykonaniu remontu wejścia, podjazdu i chodnika przed budynkiem urzędu; karę naliczono po ponad pół roku od dnia, w którym stwierdzono usunięcie usterek;
- województwie podkarpackim – w trakcie kontroli NIK urząd wojewódzki zintensyfikował działania na rzecz wyegzekwowania kwoty odsetek w wysokości 2,5 tys. zł od 30 podmiotów, które pod koniec 2010 r. i 2011 r. wpłaciły kwotę 308,2 tys. zł z tytułu umów najmu i dzierżawy z przekroczeniem terminów wynikających z umów i bez należnych odsetek za zwłokę.

WYDATKI

W ustawie budżetowej na 2011 r. wydatki budżetów wojewodów zaplanowano w wysokości 22.342,6 mln zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony do 28.488,8 mln zł, tj. o 27,5% (o 6.146,2 mln zł). Na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych, decyzją wojewodów zablokowane zostały planowane wydatki w łącznej kwocie 279,3 mln zł. Wydatki w częściach 85/02-32 wyniosły 27.920,2 mln zł i stanowiły 98,0% planu po zmianach, natomiast w porównaniu do 2010 r. były niższe o 0,4%.

¹ W 2011 r. do budżetu państwa włączone zostały dochody państwowych jednostek budżetowych uzyskane z tytułu przejętych zadań, które wcześniej były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze lub finansowane z rachunku dochodów własnych.

Aneks 7

Wojewodowie w ramach przyznanego limitu wydatków w 2011 r. nie wykorzystali 568,6 mln zł. Suma zwrotów zapotrzebowanych i niewykorzystanych środków wyniosła 606,4 mln zł.

Wykonanie planu wydatków w układzie budżetu poszczególnych województw w latach 2009–2011 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wydatki budżetów wojewodów

Nazwa części	2009	2010	2011		5:2	5:3	5:4
	Wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						
1	2	3	4	5	7	8	9
OGÓŁEM	24.654,7	28.021,7	28.488,8	27.920,2	113,2	99,6	98,0
85/02 Województwo dolnośląskie	1.753,1	1.945,4	2.080,0	2.031,3	115,9	104,4	97,7
85/04 Województwo kujawsko-pomorskie	1.494,1	1.609,4	1.692,9	1.662,0	111,2	103,3	98,2
85/06 Województwo lubelskie	1.643,5	1.853,3	1.897,4	1.830,6	111,4	98,8	96,5
85/08 Województwo lubuskie	853,9	931,7	946,9	930,5	109,0	99,9	98,3
85/10 Województwo łódzkie	1.595,5	1.686,1	1.711,4	1.687,5	105,8	100,1	98,6
85/12 Województwo małopolskie	1.997,6	2.523,9	2.408,4	2.383,3	119,3	94,4	99,0
85/14 Województwo mazowieckie	2.789,7	3.038,7	3.196,9	3.137,5	112,5	103,3	98,1
85/16 Województwo opolskie	652,7	778,7	751,6	729,2	111,7	93,6	97,0
85/18 Województwo podkarpackie	1.695,9	2.208,4	1.974,0	1.941,2	114,5	87,9	98,3
85/20 Województwo podlaskie	889,7	973,8	1.041,3	1.015,9	114,2	104,3	97,6
85/22 Województwo pomorskie	1.477,8	1.591,8	1.679,5	1.659,8	112,3	104,3	98,8
85/24 Województwo śląskie	2.221,7	2.523,1	2.594,9	2.536,0	114,1	100,5	97,7
85/26 Województwo świętokrzyskie	1.006,2	1.306,5	1.182,5	1.150,8	114,4	88,1	97,3
85/28 Województwo warmińsko-mazurskie	1.295,2	1.381,1	1.495,3	1.463,5	113,0	106,0	97,9
85/30 Województwo wielkopolskie	2.031,0	2.285,3	2.377,2	2.327,6	114,6	101,8	97,9
85/32 Województwo zachodniopomorskie	1.257,1	1.384,4	1.458,6	1.433,6	114,0	103,6	98,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe kwoty wydatkowano w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

- 852 Pomoc społeczna – 13.430,6 mln zł, tj. 48,1% wydatków części, w tym głównie: 9.567,0 mln zł w rozdziale 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, 976,1 mln zł w rozdziale 85202 Domy pomocy społecznej, 615,9 mln zł w rozdziale 85214 Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, 529,9 mln zł w rozdziale 85216 Zasiłki stałe, 491,8 mln zł w rozdziale 85219 Ośrodki pomocy społecznej,
- 851 Ochrona zdrowia – 3.828,5 mln zł, tj. 13,7% wydatków części, w tym głównie: 1.764,6 mln zł w rozdziale 85141 Ratownictwo medyczne, 1.116,3 mln zł w rozdziale 85156 Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, 861,7 mln zł w rozdziale 85132 Inspekcja sanitarna,
- 600 Transport i łączność – 2.848,1 mln zł, tj. 10,2% wydatków części, w tym głównie: 790,7 mln zł w rozdziale 60078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, 491,9 mln zł w rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, 459,0 mln zł w rozdziale 60014 Drogi publiczne powiatowe, 558,5 mln zł w rozdziale 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe,
- 010 Rolnictwo i łowiectwo – 2.575,7 mln zł, tj. 9,2% wydatków części, w tym głównie: 642,3 mln zł w rozdziale 01095 Pozostała działalność, 557,4 mln zł w rozdziale 01008 Melioracje wodne, 458,8 mln zł w rozdziale 01034 Powiatowe inspektoraty weterynarii, 182,1 mln zł w rozdziale 01078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, 164,8 mln zł w rozdziale 01033 Wojewódzkie inspektoraty weterynarii, 159,3 mln zł w rozdziale 01022 Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego, 154,6 mln zł w rozdziale 01002 Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego,
- 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 2.171,8 tys. zł, tj. 7,8% wydatków części, w tym głównie: 2.122,5 mln zł w rozdziałach 75410 i 75411 Komendy wojewódzkie i powiatowe Państwowej Straży Pożarnej.

Wydatki budżetów wojewodów stanowiły 9,2% wydatków budżetu państwa w 2011 r., tj. o 1,0 punkt procentowy mniej niż w 2010 r.

Dane dotyczące wysokości wydatków w układzie grup ekonomicznych w latach 2009–2011 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Wydatki budżetów wojewodów według grup ekonomicznych

Nazwa części	2009	2010	2011		5:2	5:3	5:4
	Wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	7	8	9
OGÓŁEM	24.636,7	28.021,7	28.488,8	27.920,2	113,3	99,6	98,0
Dotacje i subwencje	19.822,2	22.351,2	22.095,9	21.747,4	109,7	97,3	98,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	32,1	40,4	39,4	39,1	121,9	96,7	99,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	2.277,2	3.017,7	3.403,9	3.341,1	146,7	110,7	98,2
Wydatki majątkowe	2.210,1	2.319,6	2.555,3	2.476,7	112,1	106,8	96,9
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	295,1	292,8	394,3	315,9	107,0	107,9	80,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach ubiegłych, dominujący udział w wydatkach budżetów wojewodów stanowiły dotacje i subwencje, na które przeznaczono 21.747,4 mln zł, w tym 10.992,7 mln zł (50,5%) na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami gminom (§ 2010), 3.690,3 mln zł (17,0%) na dotacje celowe na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zalecone ustawami realizowane przez powiat (§ 2110), 2.908,8 mln zł (13,4%) na dotacje celowe na realizację własnych zadań bieżących gmin (§ 2030). W ostatnich trzech latach odnotowano spadek udziału dotacji i subwencji w wydatkach ogółem części 85/02-32. W 2009 r. udział ten wynosił 80,5%, w 2010 r. 79,8%, a w 2011 r. 77,9%. W porównaniu do 2009 r. dotacje i subwencje były wyższe o 1.925,2 mln zł (tj. o 21,9%), a w stosunku do 2010 r. niższe o 603,8 mln zł (o 3,3%).

Pozostałą część wydatków budżetów wojewodów (22,1%) stanowiły wydatki bieżące (12,0%), wydatki majątkowe (8,9%), wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (1,1%) i świadczenia na rzecz osób fizycznych (0,1%). Wydatki bieżące w 2011 r. wyniosły 3.341,1 mln zł i w porównaniu do 2010 r. były wyższe o 10,7%. Wynikało to między innymi z przejścia z dniem 1 stycznia 2011 r. przez państwowe jednostki budżetowe zadań dotychczas realizowanych przez ich gospodarstwa pomocnicze, a także finansowania zadań, pokrywanych dotychczas ze środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych.

W 2011 r. wydatki na wynagrodzenia (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) zrealizowano w kwocie 1.940,2 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (1.947,2) i o 1,03 % mniej niż w roku 2010 r. (1.967,5 mln zł). Przeciętne wykonanie zatrudnienia zmalało z 46.817 osób w 2010 r. do 45.376 osób w 2011 r. (tj. o 3,1%) i było niższe od zatrudnienia planowanego przez dysponentów o 12,7% (plan po zmianach wynosił 51.996)². Porównanie to jednak nie w pełni odzwierciedla skalę zmian w wynagrodzeniach i zatrudnieniu, gdyż w roku 2010 funkcjonowały zlikwidowane z końcem tego roku gospodarstwa pomocnicze. W przypadku porównania wynagrodzenia i zatrudnienia w 2010 i 2011 r. tylko w jednostkach budżetowych relacje wynagrodzenia i zatrudnienia prezentują się następująco. Wynagrodzenia w 2011 r. wykonano w kwocie 1.940,2 mln zł, tj. o 2,7% wyższej niż w 2010 r. (1.889,6 mln zł), przeciętne średnioroczne zatrudnienie wzrosło z 44.545 osób w 2010 r. do 45.376 osób w 2011 r. (o 1,9%), a przeciętne wynagrodzenie (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) zmalało z 3.534,92 zł do 3.319,81 zł (o 6,1%). Wynagrodzenia w jednostkach budżetowych zmalały w obydwu najliczniejszych grupach osób (ogółem przeciętne zatrudnienie wyniosło w nich w 2010 r. 43.417 osób, a w 2011 r. 44.253 osób), tj. osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń z 2.967,30 zł w 2010 r. do 2.802,38 zł w 2011 r. (o 5,6%) i w grupie członków służby cywilnej z 3.869,53 w 2010 r. do 3.688,82 zł w 2011 r. (o 4,7%). Do naliczania wynagrodzeń osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe przyjmowano kwotę bazową z 2008 r. - 1.766,46 zł, co oznacza, iż wynagrodzenia tych osób pozostały zasadniczo na niezmiennym poziomie (w 2010 r. wyniosły 10.987,37 zł, a w 2011 - 10.979,80 zł). Wzrost zatrudnienia w 2011 r. w jednostkach budżetowych wynikał z przejścia pracowników likwidowanych gospodarstw pomocniczych i tworzenia wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w wydatkach na wynagrodzenia.

Pozostałe wydatki bieżące wyniosły 1.118,1 mln zł i w porównaniu do 2010 r. (863,0 mln zł) były wyższe o 29,6%. W wyniku kontroli obowiązku uiszczania opłat abonamentowych w urzędach wojewodów i jednostkach podległych NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w sześciu województwach (małopolskim, opolskim, podkarpackim, śląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim). W pozostałych województwach opłaty uiszczano z opóźnieniem, uiszczono od części odbiorców lub w ogóle nie uiszczono. Przykłady nieprawidłowości:

- w województwie lubuskim – w urzędzie wojewódzkim nie uregulowano opłat za 11 telewizorów (spośród 21) i 39 radioodbiorników (spośród 111) w wyniku czego powstała zaległość łącznie z odsetkami – 4,2 tys. zł;
- w województwie pomorskim - urząd wojewódzki uiścił opłaty abonamentowe za 12 z 15 używanych odbiorników telewizyjnych i 62 ze 107 używanych odbiorników radiofonicznych; opłaty za używanie w 2011 r. pozostałych odbiorników, w łącznej kwocie 3,9 tys. zł, dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK; Kuratorium Oświaty w Gdańsku natomiast, pomimo że posiadało dwa odbiorniki telewizyjne i 12 (do 21 lutego 2011 r. – 13) odbiorników radiofonicznych, w 2011 r. opłaciło abonament za

² Dane o wynagrodzeniu i zatrudnieniu podawane są wg sprawozdania Rb-70.

używanie jednego odbiornika telewizyjnego i jednego odbiornika radiofonicznego niestłusznie uznając, że jest jednostką organizacyjną oświaty;

- w województwie mazowieckim – Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna nie uiściła opłat za pięć z 39 użytkowanych odbiorników radiowych i telewizyjnych, a Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego – za wszystkie 14 odbiorniki RTV. Zaległe opłaty w kwocie 1,5 tys. zł (wraz z odsetkami) uiszczono w trakcie kontroli NIK.

Wydatki majątkowe wyniosły 2.476,7 mln zł, z czego 1.887,4 mln zł (76,2%) stanowiły dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne własne gmin (939,0 mln zł w § 6330) i powiatów (694,4 mln zł w § 6430), a także z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa (254,1 mln zł w § 6510).

NIK oceniła pozytywnie wykonanie wydatków w przypadku czterech części województw – 85/02 Województwo dolnośląskie, 85/08 Województwo lubuskie, 85/26 Województwo świętokrzyskie i 85/28 Województwo warmińsko-mazurskie. Ocenę pozytywną z zastrzeżeniami NIK sformułowała w przypadku wydatków pozostałych dwunastu województw. Nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- uregulowania zobowiązań, których termin płatności przypadał na 2012 r. (1,9 mln zł) – województwo kujawsko-pomorskie;
- wydatku w kwocie 1,5 mln zł dokonanego bez podstawy prawnej jako dotacje celowe dla organizacji pozarządowej, wydatku w kwocie 0,2 mln zł dokonanego z przekroczeniem kwot wydatków ustalonych w planie finansowym oraz wydatku w wysokości 0,2 mln zł dokonanego z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami publicznymi (dokonano wydatku niezgodnie z zawartą umową) – województwo pomorskie;
- niepełnego wykorzystania środków z rezerwy celowej z powodu wnioskowania o ich przyznanie bez przeprowadzenia należytej analizy potrzeb, przekazania dotacji na dofinansowanie zadań własnych gminy ze znacznym wyprzedzeniem wobec terminu płatności, wynikającego z faktury za wykonane roboty – województwo lubelskie;
- błędnego zaewidencjonowania w księgach rachunkowych roku 2011 (zamiast 2012) zobowiązań przez 13 jednostek z tytułu podwyższonej o 2 punkty procentowe składki na ubezpieczenie rentowe od wypłaconego w lutym 2012 r., dodatkowego wynagrodzenia rocznego – województwo łódzkie;
- niewłaściwego nadzoru dysponenta nad planowaniem dotacji na dofinansowanie pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym (wykorzystano kwotę 4.187,2 tys. zł, co stanowiło zaledwie 37% środków zaplanowanych), nierzetelnego planowania wydatków dotyczących inwestycji i współfinansowania mikroprojektów w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Republika Polska 2007-2013, niezrealizowania wniosków pokontrolnych NIK dotyczących zapewnienia rzetelnej weryfikacji wniosków o finansowanie inwestycji, bieżącego analizowania i zgłaszania do blokady nadmiaru środków budżetowych - województwo opolskie;
- dopuszczenia do powstania lub zwiększenia kwoty odsetek od zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, niecelowego przekazania kwoty 0,2 mln zł na rachunek sum depozytowych, wydatkowania bez podstawy prawnej kwoty 0,2 mln zł, nierzetelnego planowania i gospodarowania dotacjami dla JST w kwocie 4,5 mln zł – województwo wielkopolskie;
- nierzetelnego planowania wydatków; z ustaleń kontroli NIK wynika, że zgłoszona Ministrowi Finansów wysokość środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem na dotacje na zwrot podatku akcyzowego była o 1,6 mln zł wyższa niż faktyczne potrzeby w tym zakresie – województwo podkarpackie;
- przekazania Zachodniopomorskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego w Barzkowicach dotacji celowej przed podpisaniem umowy (1,2 mln zł), zawarcia umów na dostawę towarów bez zapewnienia w planie finansowym jednostki środków na ich realizację (0,2 mln zł), przekazania Gminie Miasto Szczecin dotacji na pomoc dla repatriantów i członków ich najbliższej rodziny przed poniesieniem przez nią kosztów (0,1 mln zł) – województwo zachodniopomorskie;
- wydatkowania kwoty 0,2 mln zł z przekroczeniem upoważnienia – województwo mazowieckie;
- niecelowego i niegospodarnego wydatkowania przez Śląski Urząd Wojewódzki kwoty 10,4 tys. zł na wyżywienie, noclegi i parking podczas szkolenia w sąsiedniej miejscowości; sfinansowania wydatków w kwocie 15,2 tys. zł na zakup sprzętu dla Państwowej Straży Łowieckiej bez stosowania ustalonych w Urzędzie procedur – województwo śląskie.

Ponadto wojewodowie niewłaściwie sprawowali nadzór nad gospodarką dotacjami na dofinansowanie pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym. Do dnia zakończenia kontroli NIK wojewodowie nie wyegzekwowali od gmin kwot, które były przekazane z budżetu państwa, a przekroczyły 80% kosztów dofinansowania stypendiów socjalnych dla uczniów, tj. gdy doszło do naruszenia art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W województwie zachodniopomorskim gminy nie zwróciły 1,8 mln zł, w kujawsko-pomorskim – 1 mln zł, w województwie mazowieckim – 0,5 mln zł.

WYDATKI BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2011 wydatki z budżetu środków europejskich, w wysokości 519,7 mln zł, zrealizowano w kwocie 416,6 mln zł, tj. niższej o 19,8% od planu. Podstawę ujęcia kwot do planu wydatków stanowiły zadania realizowane w ramach programów i projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, a ich wysokość wynikała z zawartych lub przewidzianych do zawarcia umów. Niewykonanie planu spowodowane było uzyskaniem niższych niż planowano cen towarów i usług oraz przeniesieniem części wydatków na następny rok budżetowy m.in. w związku z przedłużaniem się procedur przetargowych, procedur dotyczących wykupu gruntów i odszkodowań, zmiany zakresów rzeczowych umów na wykonanie dokumentacji geodezyjno-kartograficznej oraz niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi dla prac budowlanych.

Wykonanie planu wydatków ze środków europejskich w układzie działań klasyfikacji budżetowej przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Wydatki wojewodów z budżetu środków europejskich według działów

Wyszczególnienie (dział klasyfikacji budżetowej)	2010	2011	2010	2011	4:2	5:3	5:4	2010	2011
	Plan po zmianach		Wykonanie					Struktura wykonania	
	mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	274,5	519,7	260,9	416,6	95,0	80,2	159,8	100,0	100,0
010 Rolnictwo i łowiectwo	162,2	378,5	154,8	305,3	95,4	80,7	197,2	59,3	73,3
750 Administracja publiczna	1,7	17,4	0,4	8,5	23,5	48,7	2.175,0	0,2	2,0
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	104,6	109,3	101,8	89,6	97,3	81,9	88,0	39,0	21,5
600 Transport i łączność	1,9	1,0	0,02	0,7	1,1	67,0	3.500	0,0	0,2
801 Oświata i wychowanie	2,7	4,0	2,6	3,3	96,3	81,3	126,9	1,0	0,8
851 Ochrona zdrowia	0	0,02	0	0,02	-	100	-	-	-
852 Pomoc społeczna	0,04	0,0	0,03	0,0	75,0	-	-	0,0	-
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1,3	9,3	1,3	9,3	100,0	100	715,4	0,5	2,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W strukturze wykonania w latach 2010–2011 dominowały wydatki w dwóch działach 010 Rolnictwo i łowiectwo oraz 754 Bezpieczeństwo Publiczne i ochrona przeciwpożarowa. Wydatki te stanowiły w 2010 r. 98,3%, a w 2011 r. – 94,8% ogółu wydatków budżetu środków europejskich województw. Wydatki w dziale 010 zostały przeznaczone na wykonanie zadań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013, tj. m.in. na sfinansowanie regulacji rzek, meliorację użytków rolnych, budowę i naprawę wałów przeciwpowodziowych. Wydatki w dziale 754 realizowane były w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz dwóch Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki i Infrastruktura i Środowisko i dotyczyły głównie zakupów nowoczesnych pojazdów specjalistycznych przeznaczonych do działań ratowniczych i wsparcia technicznego ratownictwa ekologicznego i chemicznego, specjalistycznych szkoleń z zakresu ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz budowy lub rewitalizacji ośrodków szkolenia PSP. Wydatki w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w dziale 600 dotyczyły rozbudowy obiektów szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego, w dziale 750 – były przeznaczone na wdrażanie systemów e-Administracja, a w dziale 900 na realizację projektów systemu oceny i zagrożeń środowiska. Wydatki w dziale 801 (Programu Operacyjny Kapitał Ludzki) dotyczyły wdrażania systemu motywowania do innowacyjności nauczycieli w zakresie tworzenia nowych, innowacyjnych programów, metod, technik i narzędzi nauczania oraz realizację programu wyrównywania szans edukacyjnych uczniów z obszarów wiejskich i małych miast w zakresie umiejętności matematyczno-przyrodniczych.

Wydatki budżetu środków europejskich realizowano w trzech grupach ekonomicznych wydatki majątkowe (stanowiły 89,6% ogółu wydatków), dotacje i subwencje (8,4% ogółu wydatków) oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych (2% ogółu wydatków).

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w większości województw rzetelnie i zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie projektów. NIK zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem zaplanowanych wydatków. W województwie śląskim plan wydatków na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (17.111 tys. zł) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 zrealizowano zaledwie w wysokości 25,3% (4.327 tys. zł), co spowodowane było m.in. brakiem decyzji samorządu województwa o dofinansowaniu trzech, spośród pięciu, planowanych zadań melioracyjnych (wynikającym z wycofania jednego zadania oraz niezakończenia postępowań przetargowych na dwa zadania) dotyczących działania 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

BUDŻET PAŃSTWA W UKŁADZIE ZADANIOWYM

W odrębnej części analizy przedstawiono wyniki realizowanej przez NIK w 2011 r. kontroli „Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości”. U wojewodów, w efekcie tej kontroli, stwierdzono, że formularze planistyczne nie zawierały danych wymaganych przepisami noty budżetowej³, np. nie podano kwot środków finansowych planowanych z rezerw celowych, a ujmowano mierniki wyliczone z uwzględnieniem kwot z rezerw celowych (Wojewoda Łódzki, Wojewoda Lubelski). W formularzach nie wykazywano podległych jednostek realizujących poszczególne podzadania/działania (Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Wojewoda Lubelski). Tylko trzech wojewodów (Łódzki, Podlaski, Zachodniopomorski) na 16 wojewodów skontrolowanych wyznaczało komórkom organizacyjnym w uregulowaniach wewnętrznych, zadania w zakresie planowania działań wchodzących w skład podzadań, monitorowania ich realizacji oraz sprawozdawczości w zakresie wydatków w układzie zadaniowym. W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w formie zarządzenia wskazano obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym, ale nie uregulowano kwestii dotyczących wykonania wydatków i monitorowania wykonania zadań. Wojewoda Pomorski określił zadania do realizacji

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz.U. Nr 42, poz. 245).

w ramach planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w aktach wewnętrznych jedynie Wydziałowi Finansów i Budżetu, natomiast zadania dla pozostałych komórek organizacyjnych urzędu, jednostek podległych i nadzorowanych określał w pismach kierowanych do kierowników tych komórek i jednostek. Podobny sposób wyznaczania zadań (w odrębnych pismach) przyjęto także w województwie warmińsko-mazurskim. W formularzach planistycznych nie ujęto wszystkich realizowanych zadań, podzadań czy działań. Wojewoda Podlaski nie wyodrębnił trzech zadań i ośmiu podzadań, Wojewoda Łódzki jednego zadania, a Wojewoda Śląski nie określił działań dla 48 ze 100 podzadań. Wystąpiły także przypadki przypisywania przez wojewodów takich samych obszarów ich działalności do różnych funkcji/zadań/podzadań. Dotyczyło to m.in. spraw związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (Wojewoda Podlaski, Kujawsko-Pomorski i Świętokrzyski). Z kolei obszary działalności wojewodów przypisane m.in. do funkcji 4 Zarządzanie finansami państwa zostały przez niektórych wojewodów (Dolnośląski, Łódzki i Zachodniopomorski) zakwalifikowane do funkcji 22 Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna. Rozbieżności nie zostały skorygowane przez Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego.

Ustalone cele i mierniki nie spełniały wymogów określonych w nocie budżetowej oraz w Komunikacie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r.⁴ (Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Pomorski, Łódzki, Śląski i Świętokrzyski), np. przyjmowano miernik na który wykonawca nie miał wpływu lub który uniemożliwiał ocenę stopnia realizacji zaplanowanych celów.

Wojewodowie stosowali różne rozwiązania w zakresie monitoringu układu zadaniowego przy czym nie czyniono tego konsekwentnie, np. w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim realizacja jednego podzadania monitorowana była co miesiąc, a innych dwóch – raz w roku. W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim nie analizowano kosztów jednostkowych produktów osiągniętych w ramach działań. Przepisy prawa nie precyzowały metody szacowania kosztów w układzie zadaniowym, jednak w ocenie NIK realizacja wydatków wymagała podejmowania wszelkich możliwych przedsięwzięć, które zapewnią wiarygodność i rzetelność rozliczenia wydatków budżetowych.

W sytuacji braku szczegółowych i jednolitych rozwiązań w zakresie prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym wojewodowie dowolnie określali strukturę kont i sposób ewidencjonowania na nich operacji gospodarczych, np. w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim ewidencję prowadzono w ramach rozbudowanej analitycznie ewidencji bilansowej, a w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim ewidencję prowadzono pozaksięgowo, tj. w arkuszu kalkulacyjnym Excel.

Kwestie związane z definiowaniem układu zadaniowego były konsultowane m.in. na organizowanych przez Ministerstwo Finansów warsztatach lub szkoleniach. Wojewodowie sygnalizowali jednakże (np. Kujawsko-Pomorski, Łódzki, Małopolski i Świętokrzyski), że współpraca ta była niewystarczająca oraz, że nie otrzymywali od właściwych ministrów szczegółowych zaleceń i wytycznych dotyczących podzadań, za realizację, których odpowiada wojewoda, a które służyły osiągnięciu celu zadania właściwego ministra.

⁴ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011 (Dz.Urz. Min.Fin. Nr 5, poz. 22).

Aneks 8

Spis tabel i wykresów

Spis tabel	str.
1. Wzrost PKB w kwartałach lat 2010-2011	26
2. Inflacja w latach 2010-2011	27
3. Produkt krajowy brutto i jego składowe w latach 2010-2011	29
4. Bilans płatniczy w latach 2010-2011	30
5. Zatrudnienie i bezrobocie w latach 2010-2011	31
6. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2010-2011	32
7. Wskaźnik cen i rynku walutowego w latach 2010-2011	34
8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu krajowego i budżetu środków europejskich w latach 2009-2011	41
9. Wydatki budżetu państwa z uwzględnieniem budżetu środków europejskich według działów w latach 2009-2011	42
10. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2011 r.	44
11. Zaawansowanie realizacji budżetu krajowego i budżetu środków europejskich w układzie kwartalnym w 2011 r.	47
12. Dochody podatkowe w latach 2009-2011	58
13. Dochody z podatku akcyzowego w latach 2009-2011	61
14. Dochody niepodatkowe w latach 2009-2011	64
15. Dochody tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2009-2011	64
16. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2009-2011	67
17. Zaległości netto budżetu państwa w latach 2009-2011	71
18. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2010-2011	75
19. Struktura wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2010-2011	76
20. Wydatki budżetu państwa w latach 2010-2011	77
21. Wykonanie budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2010-2011	82
22. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2011	84
23. Dotacje przedmiotowe w latach 2010-2011	86
24. Zatrudnienie i wynagrodzenia według statusu zatrudnienia w latach 2009-2011	95
25. Zatrudnienie i wynagrodzenie w latach 2010-2011	96
26. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2010-2011	110
27. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2010-2011	112
28. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa	117
29. Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej	118
30. Wskaźniki rentowności emisji skarbowych papierów wartościowych na Rynkach krajowych i zagranicznych	124
31. Wykonanie dochodów budżetu środków europejskich w latach 2010-2011	132
32. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w latach 2010-2011	134
33. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a budżetem Unii Europejskiej	144
34. Stan środków z Unii Europejskiej na rachunkach programowych	145
35. Wydatki na realizację programów współfinansowanych ze środków budżetu UE	146
36. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSS 2007-2013	147
37. Wykorzystanie pozostałych środków z budżetu Unii Europejskiej	152
38. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2006-2011	155
39. Deficyt i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007-2011	157
40. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2011 r. według podsektorów	159
41. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2006-2011	160
42. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2006-2011	161
43. Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006-2011	162
44. Relacja zadłużenia i dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2011	163
45. Dochody jednostek samorządu terytorialnego na jednego mieszkańca w 2011 r.	164
46. Dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2006-2011	165
47. Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 2006-2011	167
48. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2010-2011	169
49. Udział dotacji w przychodach i wydatkach funduszy	172
50. Stan środków państwowych funduszy celowych	173
51. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010-2011	182
52. Przychody i wydatki agencji wykonawczych w latach 2010-2011	193
53. Relacja państwowego długu publicznego do PKB w latach 2008-2011	196
54. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2010-2011	197
55. Różnice pomiędzy państwowym długiem publicznym (PDP) – według metodologii krajowej a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) – według metodologii unijnej	199
56. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) i jego relacja do PKB w latach 2008-2011	199
57. Dług krajowy w latach 2010-2011	201

58. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2010-2011	202
59. Należności Skarbu Państwa w latach 2010-2011	207
60. Inflacja w poszczególnych miesiącach 2011 r.	211
61. Podaż pieniądza w latach 2010 i 2011	214
Spis wykresów	
1. Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2011 r.	12
2. Wydatki, dochody i deficyt budżetu środków europejskich w 2011 r.	13
3. Dynamika PKB w latach 2002-2011	26
4. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu w kwartałach 2010-2011	27
5. Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w kwartałach 2010-2011	28
6. Tempo produkcji budowlano-montażowej w kwartałach 2010-2011	28
7. Stopa bezrobocia w latach 2002-2011	32
8. Średnie kursy walut w miesiącach 2011 r.	34
9. Relacja dochodów PKB w latach 2002-2011	39
10. Relacja wydatków PKB w latach 2002-2011	40
11. Relacja deficytu do PKB w latach 2002-2011	40
12. Dochody, wydatki i wynik budżetu w 2011 r.	45
13. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2011 r.	46
14. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej	56
15. Struktura dochodów budżetu państwa w 2011 r.	57
16. Struktura wydatków budżetu państwa w 2011 r.	77
17. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2009-2011	78
18. Struktura wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2011 r.	87
19. Struktura wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2011 r.	89
20. Struktura składki do UE w 2011 r.	114
21. Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE w latach 2007-2011	115
22. Całkowite i wymagalne zobowiązania SPZOZ w latach 2003-2011	166
23. Państwowy dług publiczny (PDP) i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) 2007-2011	199
24. Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2010-2011	213

