



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.006.01.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/009 – Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów W okresie objętym kontrolą kierownikami jednostki byli również Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 10 lutego 2022 r., oraz Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, minister cyfryzacji, wykonujący obowiązki ministra finansów od 10 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2022-20252. Opracowanie założeń projektu budżetu państwa i prognozy dochodów na rok 20233. Określenie wstępnych kwot wydatków dla wybranych dysponentów4. Opracowanie projektu ustawy budżetowej przedstawionego Radzie Dialogu Społecznego5. Opracowanie projektu ustawy budżetowej przekazanego do Sejmu
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 października 2022 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem ustawy budżetowej na rok 2023
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/52/2022 z 29 lipca 2022 r.2. Kamil Moser, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/73/2022 z 3 listopada 2022 r.3. Anna Piłkuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/53/2022 z 29 lipca 2022 r.4. Marcin Tomalak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/51/2022 z 20 lipca 2022 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-8)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ocenę opracowania ustawy budżetowej na rok 2023 w formie opisowej.

NIK ocenia pozytywnie sporządzenie przez Ministra Finansów projektu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2022-2025 (dalej: WPF). Minister Finansów terminowo poinformował dysponentów części budżetowych o wskaźnikach budżetowych, które należało wykorzystać do opracowania WPF i projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Przedstawił Radzie Ministrów projekt uchwały w sprawie WPF, zawierający program konwergencji i określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji, z uwzględnieniem terminu określonego w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: uofp). Prognoza Ministerstwa Finansów (dalej: MF) stanowiąca podstawę sporządzenia WPF przedstawiała realistyczny scenariusz kształtowania się sytuacji gospodarczej w Polsce. Kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 uofp (dalej: kwota wydatków SRW), poza jednym, mało istotnym odstępstwem, została obliczona zgodnie ze wzorem zawartym w tym przepisie. Na etapie opracowania WPF nie dokonano wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli korekt wzoru na obliczenie kwoty wydatków SRW ani nie rozszerzono zakresu podmiotowego stabilizującej reguły wydatkowej. Częściowo zmiany tych dokonano jednak przed sporządzeniem projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Zawarta w WPF prognoza dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: dochody publiczne) była spójna z prognozą makroekonomiczną i uwzględniała zmiany zakresu działań dyskrecyjnych.

NIK pozytywnie ocenia opracowanie założeń projektu budżetu państwa oraz prace wykonane w MF w celu wykonania prognozy dochodów na rok 2023, przy czym należy podkreślić, że kontrola nie obejmowała dochodów planowanych w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, która zostanie objęta osobną kontrolą.

Założenia projektu budżetu państwa na rok 2023 zostały skierowane do Rady Dialogu Społecznego (dalej: RDS) w dniu 15 czerwca 2022 r., tj. zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴ (dalej: ustawa o RDS). Porównanie założeń makroekonomicznych projektu budżetu państwa na 2023 r. z prognozą makroekonomiczną ujętą w WPF wskazuje, że założenia te zostały oparte na WPF. Było to zgodne z art. 105 ust. 1 uofp, w którym napisano, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Okres, który upłynął pomiędzy przyjęciem WPF i założeń był dość krótki i w tym czasie nie pojawiło się wiele informacji, które wskazywałyby na konieczność korekty prognoz i założeń przyjętych w WPF. Zdarzeniem o istotnym znaczeniu był coraz wyższy wzrost inflacji, skutkujący podwyższaniem jej prognoz na 2022 r. przez inne ośrodki prognostyczne. Wzrost ten nie został w wystarczającym stopniu uwzględniony przez Ministerstwo Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie wstępnych kwot wydatków dla wybranych dysponentów części budżetowych. Przy planowaniu tych kwot Ministerstwo Finansów wykorzystywało dane zawarte w formularzach planistycznych przekazanych przez dysponentów części budżetowych przed opracowaniem WPF.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.

We wstępnych kwotach wydatków planowanych na 2023 r. uwzględniono wydatki na zadania finansowane w latach wcześniejszych środkami, które nie zostały wtedy ujęte we wstępnych kwotach wydatków. Zmiany w planie wydatków na 2022 r. wprowadzane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 i prac w Sejmie skutkowały odpowiednimi korektami w początkowej bazie wydatków na 2023 r. Ponadto w bazie tej dokonywano korekt polegających m.in. na zwiększeniu planu wydatków w odpowiednich częściach budżetowych o środki planowane w roku poprzednim w rezerwach celowych. Wstępne kwoty wydatków ustalone przez Ministra Finansów dla dysponentów objętych badaniem NIK były zgodne z danymi zawartymi w początkowej bazie wydatków po korektach.

W badanej przez NIK próbie złożonej z czterech dysponentów części budżetu państwa korekty początkowej bazy wydatków dotyczące wynagrodzeń miały charakter systemowy i były wprowadzane jednolicie, natomiast korekty odnoszące się do wzrostu pozostałych wydatków w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych miały bardziej uznaniowy charakter. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w okresie wysokiej inflacji jej nieuwzględnienie w obliczeniach wstępnych kwot wydatków rodzi istotne ryzyko niewykonania części zadań publicznych przez poszczególnych dysponentów. NIK zauważa ponadto, że Minister Finansów określił wstępne kwoty wydatków w oparciu o materiały planistyczne przekazane w roku poprzednim przez dysponentów części budżetowych w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej, sporządzone na podstawie wyjściowych kwot wydatków. W związku z tym Minister Finansów posiadał wiedzę na temat planowanych wydatków rzeczowych, którą mógł wykorzystać przy szacowaniu wstępnej kwoty wydatków na rok następny, uwzględniając wysoki wzrost cen. Ponieważ informacje te nie były wykorzystywane na etapie planowania wstępnych kwot wydatków, to można podać w wątpliwość zarówno celowość nakładania na dysponentów obowiązku sporządzania planów wydatków na dwa kolejne lata w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej, jak i korzyści płynące ze zmiany sposobu planowania wstępnej kwoty wydatków.

Pisma Ministra Finansów informujące dysponentów części budżetowych o wstępnych kwotach wydatków na rok 2023 i wyjściowych kwotach wydatków na dwa następne lata (dalej: pisma limitowe) zostały przekazane w terminach umożliwiających uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2023.

NIK zwraca uwagę, że łączny limit wydatków wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej został ustalony dopiero na końcowym etapie prac nad budżetem państwa, gdy poszczególni dysponenci sporządzili plany wydatków w swoich częściach budżetowych. Wskazuje to na nieprzejrzystość procesu budżetowego, w którym najpierw planuje się wydatki w poszczególnych częściach budżetowych, a następnie ustala się limit, który powinien być punktem odniesienia dla planowania budżetu państwa.

NIK pozytywnie ocenia zaktualizowanie prognozy makroekonomicznej na początku sierpnia 2022 r. względem prognozy zawartej w WFPF. Co do zasady prognoza stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 nie odbiegała znacząco od prognoz sporządzonych przez inne instytucje i uwzględniała czynniki oddziałujące na kształtowanie się prognozowanych wielkości. Wyjątek stanowiła prognoza wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych na 2023 r., która była istotnie niższa względem większości prognoz publikowanych w trzecim kwartale 2022 r.

Na niską prognozę inflacji, zawartą w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2023, zwracały uwagę także Rada Polityki Pieniężnej oraz organizacje reprezentujące w Radzie Dialogu Społecznego zarówno stronę pracowników, jak i stronę

pracodawców. Przyjęcie prognozy inflacji na poziomie niższym od większości prognoz publikowanych w trzecim kwartale 2022 r. rodziło skutki zarówno dla dochodów, jak i dla wydatków budżetowych. Po stronie dochodów powodowało przyjęcie niskiej prognozy dochodów podatkowych. Po stronie wydatków wpływać mogło na zaplanowanie przez poszczególnych dysponentów części budżetowych niższych, w stosunku do potrzeb, wydatków na zakupy towarów i usług, co może powodować utrudnienia w bieżącym funkcjonowaniu jednostek budżetowych oraz w realizacji zadań inwestycyjnych. Ponadto prognozowanie niższej inflacji było wsparciem dla uzasadnienia wzrostu wydatków na wynagrodzenia na poziomie 7,8%. Przy inflacji planowanej na poziomie 12-13%, uzasadnienie wzrostu tych wydatków w ww. wysokości byłoby dużo trudniejsze, biorąc pod uwagę, że już w 2022 r. odnotowywany jest spadek realnych wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w związku z tym, że niedoszacowanie poziomu inflacji wyniosło ponad 10 punktów procentowych.

W czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego Radzie Dialogu Społecznego Ministerstwo Finansów obliczyło kwotę wydatków SRW zgodnie ze wzorem zawartym w art. 112aa ust. 1 uofp. Natomiast limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp (dalej: limit wydatków SRW) i limit wydatków budżetu państwa obliczony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej zostały ustalone nieprawidłowo. Limit wydatków SRW w 2023 r. został zawyżony o 6497,2 mln zł w związku z niedoprowadzeniem do włączenia do reguły wydatkowej jednostek otrzymujących dochody z opłaty mocowej⁵, mimo że kwota wydatków SRW została zwiększona o wielkość tych dochodów. Natomiast limit wydatków budżetu państwa obliczony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej powinien być o 4889,2 mln zł niższy w stosunku do wielkości ustalonej w MF. Wynikało to, oprócz opisanej powyżej nieprawidłowości, z zaliczenia do wydatków objętych limitem wydatków SRW transakcji zwrotnych ujętych w obliczeniach wydatków Funduszu Żeglugi Śródlądowej, Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Wsparcia Kredytobiorców w wysokości 1182 mln zł, dotacji z budżetu państwa ujętych w obliczeniach wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) o 425,9 mln zł i zawyżonych wydatków Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych w wysokości 0,1 mln zł. Łączne finansowe skutki nieprawidłowości wykazanych przy obliczaniu limitu wydatków budżetu państwa ustalonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej wyniosły 8105,2 mln zł. Należy jednak podkreślić, że limit wydatków budżetu państwa zawarty w art. 1 ust. 2 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego Radzie Dialogu Społecznego został ustalony przy uwzględnieniu limitu wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

NIK pozytywnie ocenia uwzględnienie podczas opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 czynników i uwarunkowań dotyczących dochodów oraz wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: wydatki publiczne), zawartych w WPF i w założeniach projektu budżetu państwa. Prognoza dochodów budżetu państwa została sporządzona na podstawie materiałów planistycznych przekazanych na formularzach OPBD⁶ przez dysponentów części budżetowych oraz sporządzonej w Ministerstwie Finansów prognozy dochodów. Zmiany wprowadzone na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej zostały dokonane prawidłowo i wynikały z wniosków przedłożonych przez dysponentów części budżetowych. Plan wydatków budżetu państwa na 2023 r. został sporządzony na podstawie materiałów

⁵ Opłata mocowa, czyli opłata za gotowość do zabezpieczenia dostarczania prądu, ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne (stałe dostawy prądu).

⁶ Opracowanie projektu budżetu – dochody.

planistycznych przekazanych na formularzach OPBW⁷ przez poszczególnych dysponentów części budżetowych oraz na podstawie odrębnego zestawienia rezerw budżetowych. Zmiany danych z formularza OPBW również były uzasadnione. Odnośnie planu wydatków budżetu państwa, warto zwrócić uwagę na dynamicznie rosnące wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. W 2023 r. udział tych wydatków w wydatkach ogółem budżetu państwa ma wynieść 9,7%, co oznacza, że będzie najwyższy od 2014 r.

Rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości mieszczącej się w ustawowym limicie (art. 140 ust. 1 uofp). Limit określony w art. 140 ust. 3 uofp dla rezerw celowych został przekroczony, przy czym opracowano projekt przepisu znoszącego jego obowiązywanie w 2023 r. NIK zwraca uwagę, że – podobnie jak w latach poprzednich – projekt ustawy budżetowej na rok 2023 został sporządzony częściowo w oparciu o przepisy nieobowiązujące w okresie jego przygotowania, a nie w oparciu o przepisy aktualnie obowiązujące.

NIK pozytywnie ocenia włączenie do odpowiednich części budżetowych szeregu wydatków zaplanowanych w rezerwach w 2022 r. oraz uwzględnienie przy planowaniu wielkości rezerw celowych na 2023 rok danych o ich stopniu rozdysponowania w 2021 r. Mimo to, w ocenie NIK, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. zbyt duża część wydatków budżetu państwa została ujęta w rezerwach celowych. Tytuły rezerw celowych poz. 44, 49 i 56 w łącznej wysokości 15 760,5 mln zł zostały sformułowane w ocenie NIK w sposób zbyt ogólny, co pozwala na dużą swobodę w dysponowaniu ich środkami. Ponadto w rezerwach celowych uwzględniono wydatki w wysokości 250 mln zł, które nie spełniały żadnej z przesłanek wymienionych w art. 140 ust. 2 uofp.

Nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową i infrastrukturę transportu lądowego zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi ich minimalną wysokość.

Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok 2023 w terminie umożliwiającym skierowanie tego projektu do Rady Dialogu Społecznego co najmniej 30 dni przed przekazaniem go do Sejmu, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o RDS, w nawiązaniu do art. 141 uofp.

Prace planistyczne dotyczące opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przebiegały zgodnie z przepisami noty budżetowej i pozwoliły na terminowe przedłożenie go Sejmowi. Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 zawierał wszystkie elementy wymienione w art. 109 ust. 2 uofp.

NIK pozytywnie ocenia uwzględnienie przez MF części wniosków zgłoszonych przez strony pracowników lub pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, zwraca jednak uwagę, że niektóre ze zgłoszonych wniosków, oczekujące na realizację, dotyczyły potrzeby zapewnienia większej jawności i przejrzystości w finansach publicznych. Wnioski te są zbieżne z wnioskami i uwagami przedstawianymi przez NIK w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych m.in. do Ministra Finansów oraz w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*.

NIK pozytywnie ocenia zmiany wprowadzone we wrześniu 2022 r. w obliczeniach limitu wydatków SRW, w tym wyeliminowanie z obliczeń dwóch nieprawidłowości wpływających na limit budżetu państwa obliczony na podstawie reguły wydatkowej. Zwraca jednak uwagę, że po tych zmianach limit wydatków SRW był w dalszym ciągu zawyżony o 6497,2 mln zł, a limit wydatków budżetu państwa obliczony na podstawie reguły wydatkowej o 5849,2 mln zł. Łączny skutek finansowy nieprawidłowości

⁷ Opracowanie projektu budżetu – wydatki.

dotyczących stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, stwierdzonych na etapie opracowania przekazanego do Sejmu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 wyniósł 7145,1 mln zł.

Limit wydatków budżetu państwa zawarty w art. 1 ust. 2 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego do Sejmu nie przekroczył limitu wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

NIK pozytywnie ocenia włączenie do reguły wydatkowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Tym samym wniosek NIK o objęcie stabilizującą regułą wydatkową całego sektora instytucji rządowych i samorządowych został częściowo zrealizowany. Warto podkreślić, że inne jednostki wyłączone dotychczas z reguły wydatkowej, w tym jednostki otrzymujące dochody z opłaty mocowej, w dalszym ciągu nie zostały tą regułą objęte.

NIK pozytywnie ocenia również podjęcie w MF prac legislacyjnych, które doprowadziły do zastąpienia celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) prognozowanym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, którego wartość, uwzględniona w obliczeniach, ma być w następnych latach skorygowana do rzeczywistej wielkości. Zmianę tę należy uznać za korzystną, gdyż oznacza powiązanie dynamiki wydatków objętych regułą wydatkową z faktycznymi zmianami wielkości gospodarki, wątpliwości może budzić jedynie przepis mówiący o tym, że jeżeli wskaźnik inflacji jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1. W ten sposób, w sytuacji niskiej inflacji lub deflacji dynamika wydatków objętych regułą wydatkową będzie zawyżana względem rzeczywistego tempa wzrostu gospodarczego.

NIK zwraca uwagę, że zmiany w planie wydatków budżetu państwa na 2023 r. wprowadzone we wrześniu 2022 r. wynikały m.in. z uwzględnienia przez Ministra Finansów wniosków poszczególnych dysponentów części budżetowych o zwiększenie limitu wydatków w związku z niewystarczającą wielkością wstępnej kwoty wydatków. Zdaniem NIK w sytuacji, w której wprowadzono planowanie trzyletnie, należy oczekiwać, że oszacowanie potrzeb związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek podległych poszczególnym dysponentom (czyli oszacowanie tzw. wydatków sztywnych) nastąpi na wcześniejszym etapie prac, jeszcze przed ustaleniem wstępnych kwot wydatków. Natomiast podczas prac nad projektem ustawy budżetowej będzie przede wszystkim dokonywana alokacja środków pomiędzy nowe, priorytetowe zadania państwa, zgodnie z kierunkami wskazanymi w WPFPP, przy uwzględnieniu ograniczeń budżetowych wynikających ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej i z wielkości wydatków sztywnych. W przypadku wydatków sztywnych lub wydatków na zadania kontynuowane będą na tym etapie dokonywane głównie niewielkie korekty i przesunięcia.

Zdaniem NIK, jeżeli negocjacje budżetowe na ostatnim etapie prac nad projektem ustawy budżetowej mają dotyczyć oszacowania kwoty wydatków sztywnych, to nie jest do tego potrzebny model planowania trzyletniego, który angażuje liczną grupę pracowników w całej sferze budżetowej, lecz wystarczy model planistyczny oparty na danych historycznych z roku poprzedniego. Przejście na model planowania trzyletniego, zdaniem NIK słuszne, powinno jednak znacząco poprawić proces planistyczny, żeby można było uzasadnić znaczący wzrost nakładów pracy w opracowanie szczegółowych formularzy dla każdej części budżetowej.

NIK pozytywnie ocenia zmiany wprowadzone na tym etapie prac w zakresie rezerw. Większość z tych zmian polegała na włączeniu środków z rezerw celowych do odpowiednich części budżetowych, co przyczyniło się do obniżenia udziału tych rezerw w wydatkach budżetu państwa do 7,6%. NIK wskazuje jednak na utrzymanie w projekcie ww. ustawy przekazanym do Sejmu ogólnego charakteru rezerw poz. 44,

49 i 56 oraz brak rzetelnej kalkulacji środków zaplanowanych w rezerwach celowych poz. 44 i 49. Należy podkreślić, że od 2017 r. do 2023 r. łączna wartość tych trzech rezerw wzrosła dwunastokrotnie, z 1380,8 mln do 14 312 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że od 2020 r. obserwuje się tendencję polegającą na wyłączeniu finansowania coraz większej liczby zadań publicznych z budżetu państwa, a nawet z ustawy budżetowej. Wzrosła zwłaszcza znacząco wielkość wydatków publicznych planowanych w funduszach utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. W grudniu 2019 r. planowane wydatki tych funduszy, ustalone na potrzeby realizacji w kolejnym roku stabilizującej reguły wydatkowej, wyniosły 14 086,2 mln zł, a we wrześniu 2022 r. – 64 593 mln zł. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 poinformowano, że prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w 2023 r. około 150 mld zł, czyli około 4,5% PKB. Biorąc pod uwagę, że deficyt budżetu państwa wyniesie 68 mld zł, większa część deficytu ww. sektora zostanie wykazana poza budżetem państwa. NIK nie kwestionuje potrzeby większej elastyczności w nagłych sytuacjach, takich jak wojna w sąsiednim kraju i konieczność zapewnienia natychmiastowej pomocy milionom uchodźców, zwraca natomiast uwagę, że w pozostałych sytuacjach w ustawie o finansach publicznych zapewniono wymaganą elastyczność, wprowadzając np. możliwość tworzenia państwowych funduszy celowych jako jednej z form prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami działalność Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 miała ograniczać się do okresu występowania pandemii oraz towarzyszących jej konsekwencji, a po ich zakończeniu działalność ta miała być wygaszana. Tymczasem w planie finansowym tego funduszu na 2023 r. w dalszym ciągu planowane są istotne środki na realizację zadań publicznych.

NIK, odnosząc się do prognozy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych zawartej w projekcie ustawy budżetowej, wskazuje, że deficyt ten może być w 2023 r. wyższy od 150 mld zł. Niespełna trzy tygodnie po przekazaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 do Sejmu, Prezes Rady Ministrów oraz Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformowali, że w 2023 r. są planowane do wypłacenia tzw. czternaste emerytury. Środki na wypłatę tych świadczeń nie zostały jednak ujęte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023, mimo że nie są to wydatki nagłe, których nie można było zaplanować na etapie opracowania tego projektu. Należy przy tym podkreślić, że opracowanie ewentualnego projektu ustawy dotyczącego wypłaty w 2023 r. kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów nie należy do właściwości Ministra Finansów, nie ponosi więc on odpowiedzialności za opisaną sytuację. Źródłem zwiększonego deficytu zarówno budżetu państwa, jak i sektora instytucji rządowych i samorządowych, może być również częściowe utrzymanie tarczy antyinflacyjnej⁸. Przyjęcie przez Ministra Finansów stosunkowo niskiej prognozy inflacji na 2023 r. może być z kolei czynnikiem obniżającym wysokość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do prognozowanej wartości.

Zgodnie z prognozą zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023⁹, relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2023 r. do PKB wyniesie 53,3% i będzie wyższa od analogicznej wartości na koniec 2022 r.

⁸ Na tarczę antyinflacyjną składają się m.in.: obniżenie akcyzy na energię elektryczną, zwolnienie z akcyzy energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, obniżenie stawki VAT na energię elektryczną z 23% do 5%; obniżenie VAT na ciepło systemowe z 23% do 5%, obniżenie akcyzy na niektóre paliwa silnikowe, obniżenie VAT na paliwa z 23% do 8%, wprowadzenie zerowej stawki VAT na nawozy i inne wybrane środki wykorzystywane w produkcji rolniczej, wprowadzenie zerowej stawki VAT na gaz ziemny i na podstawowe produkty żywnościowe objęte wcześniej stawką 5%.

⁹ Str. 29.

o 1,6 punktu procentowego. Natomiast relacja państwowego długu publicznego do PKB w tym okresie prawie się nie zmieni. Na koniec 2023 r. wyniesie ona 40,6% PKB i będzie zaledwie o 0,1 punktu procentowego wyższa niż na koniec 2022 r. Oznacza to ponowne zwiększenie się różnicy pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* w 2020 r. i w 2021 r., wnioskując o ujednoczenie sposobu ustalania długu publicznego.

Wydłużenie okresu przejściowego w stosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej oznacza, że reguła ta w dalszym ciągu nie będzie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Wskazują na to wykonane w MF obliczenia, według których limit wydatków budżetu państwa na 2023 r. wyznaczony na podstawie reguły wydatkowej był o 42 068 mln zł wyższy od wydatków budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanym do Sejmu.

W 2021 r., w art. 112aa uofp dodano ustęp 2a, w którym rozszerzono zakres konsolidacji wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o przepływy finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają dotacjom i subwencjom, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne odpowiadające dotacjom i subwencjom.¹⁰ Zmianę taką należy uznać za uzasadnioną, przy czym warto zauważyć, że konsolidacja obejmuje tylko niektóre przepływy finansowe, co nie ma mocnego uzasadnienia ekonomicznego, a ponadto wywołuje problemy interpretacyjne w samym MF.

Na 2023 r. zaplanowano stosowanie rozwiązań znanych z lat wcześniejszych, umożliwiających przekazywanie środków z budżetu państwa z pominięciem planu wydatków, a w konsekwencji niewpływających na deficyt tego budżetu ani na limit wydatków SRW. Do rozwiązań tych można zaliczyć przekazywanie innym podmiotom, zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa, skarbowych papierów wartościowych celem zasilenia finansowego tych podmiotów. Wątpliwości budzi także wprowadzenie możliwości udzielania pożyczek z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych i Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

W objętych badaniem NIK fragmentach uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023 stwierdzono brak istotnych informacji, kluczowych dla zrozumienia zawartych w nim wielkości, a zwłaszcza przyczyn istotnych zmian w porównaniu z rokiem poprzednim, w tym wynikających z działań podejmowanych przez Radę Ministrów. W omówieniu prognozy makroekonomicznej zawartym w rozdziale 1 uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023 odniesiono się do wszystkich najważniejszych wskaźników makroekonomicznych, przy czym zmiany niektórych z nich nie zostały wystarczająco uzasadnione lub też w opisie pominięto wpływ istotnych czynników oddziałujących na te wskaźniki.

W uzasadnieniu przedstawiono sposób obliczenia kwoty wydatków SRW i limitu wydatków SRW. Opisano, między innymi, działania dyskrecjonalne, które zostały uwzględnione w tych obliczeniach. Nie wyjaśniono jednak, jakie było powiązanie pomiędzy limitem wydatków SRW a wydatkami budżetu państwa oraz innych jednostek lub grup jednostek objętych tym limitem. Przede wszystkim nie wskazano, ile wynosił limit wydatków budżetu państwa wyznaczony przy zastosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej po uwzględnieniu wydatków innych jednostek objętych limitem wydatków SRW. Tym samym nie zrealizowano wniosku NIK

¹⁰ Art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, ze zm.).

zawartego w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*.

W uzasadnieniu, w rozdziale 4 *Sektor finansów publicznych* podano informacje o wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu publicznym. Natomiast, podobnie jak w roku poprzednim, nie zamieszczono danych na temat dochodów i wydatków publicznych, których wysokość powinna stanowić punkt wyjścia do analizy przyczyn powstawania deficytu. Nie podano także danych informujących o tym, które – poza budżetem państwa – jednostki tego sektora i w jakim stopniu przyczynią się do powstania deficytu.

O podanie takich informacji NIK wniosowała w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*. Wniosek NIK został częściowo zrealizowany, ponieważ w uzasadnieniu podano prognozowaną wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Należy przypomnieć, że do 2021 r. uzasadnienie ustawy budżetowej zawierało szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w podziale na podsektory i na kategorie dochodów i wydatków, oraz omówienie tych kategorii. Mimo że sama zmiana zakresu prezentowanych danych z sektora finansów publicznych na sektor instytucji rządowych i samorządowych została oceniona przez NIK pozytywnie, to nie powinna ona stanowić pretekstu do ograniczenia zakresu prezentowanych danych o finansach publicznych. W porównaniu z danymi prezentowanymi do 2021 r. ograniczenie to jest bardzo znaczące.

Analiza rozdziału IV – *Dochody budżetu państwa* wykazała, że nie opisano w nim zagadnień kluczowych dla zrozumienia przyczyn wzrostu wybranych dochodów w 2023 r. lub pominięto niektóre z tych przyczyn.

Ministerstwo Finansów podjęło działania w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* dotyczącego podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w planach finansowych załączanych do tego projektu. Niemniej jednak w opisie planów finansowych wybranych jednostek w dalszym ciągu brakowało informacji pozwalających zrozumieć przyczyny i konsekwencje istotnych zmian w tych planach, co świadczy o jedynie częściowej realizacji tego wniosku. W związku z tym NIK uznaje, że wniosek pokontrolny dotyczący tej kwestii pozostaje nadal aktualny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2022-2025

Opis stanu faktycznego

1.1 Terminowość opracowania WFPF

Zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (dalej: nota budżetowa)¹², Minister Finansów poinformował dysponentów części budżetowych o wskaźnikach budżetowych, które należało wykorzystać do opracowania WFPF i projektu ustawy budżetowej na rok

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dz. U. poz. 745, ze zm.

2023. Przekazanie informacji nastąpiło terminowo, tj. w dniu 3 stycznia 2022 r.¹³ W dniu 29 kwietnia 2022 r. Minister Finansów poinformował dysponentów o aktualizacji tych wskaźników.¹⁴

W miesiącach luty-marzec 2022 r. dysponenci części budżetowych przedłożyli Ministrowi Finansów formularze planów rzeczowych oraz materiały planistyczne¹⁵ w celu opracowania WPPF.

W dniu 26 kwietnia 2022 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt uchwały w sprawie WPPF, zawierający program konwergencji i określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji. W tym samym dniu Rada Ministrów przyjęła WPPF,¹⁶ zachowując termin określony w art. 106 ust. 2 uoip. Dzień później, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o RDS, WPPF został przekazany Radzie Dialogu Społecznego. Omówione w tym dokumencie cele polityki społecznej i gospodarczej oraz średniookresowa prognoza sytuacji gospodarczej Polski były podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023.

(akta kontroli: tom IV str. 1-12, 124-286)

1.2 Rzetelność opracowania i wiarygodność prognoz makroekonomicznych uwzględnionych w WPPF

W kwietniu 2022 r. Ministerstwo Finansów sporządziło prognozę makroekonomiczną wykorzystaną przy opracowaniu WPPF. Opierała się ona na aktualnych danych statystycznych za czwarty kwartał 2021 r. i pierwszy kwartał 2022 r. W pracach wykorzystano zaktualizowany model prognostyczny eMPF, w którym, w celu lepszej precyzji oszacowań parametrów równań, dokonano przejścia z danych rocznych na kwartalne. Zredukowano także liczbę równań i liczbę założeń. W pracach nad przebudową modelu prognostycznego uczestniczyli, oprócz ekspertów MF, także pracownicy Szkoły Głównej Handlowej. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło opisu tego modelu po aktualizacji, natomiast poinformowało o planach sporządzenia takiego opisu. Zdaniem NIK sporządzenie opisu jest wskazane, aby umożliwić zainteresowanym osobom zapoznanie się z modelem.

Podstawowy model prognostyczny Ministerstwa Finansów składa się z 270 równań i tylu samo zmiennych egzogenicznych. W celu przeanalizowania przyjętych założeń, w programie zawierającym wyniki modelu istnieje możliwość utworzenia odpowiedniego zestawienia z założeniami, przy czym zestawienie takie nie zawiera założeń uwzględnionych wprost w modelu. Zdaniem NIK dokumentowanie wszystkich założeń w modelu powinno przebiegać jednolicie. NIK zwraca także uwagę na potrzebę dokumentowania wszystkich korekt zmiennych, wprowadzanych przed uzyskaniem prognozy finalnej, tak żeby można było przeanalizować, jak zmieniały się założenia w modelu.

Przy sporządzaniu prognozy nie współpracowano z ekspertami zewnętrznymi. W związku z zakłóceniami w kształtowaniu się wieloletnich trendów i powiązań w gospodarce, spowodowanymi epidemią COVID-19, a od 2022 r. wojną w Ukrainie,

¹³ Zgodnie z § 21 noty budżetowej, w przypadku projektu ustawy budżetowej na rok 2023, do opracowania materiałów miały zastosowanie wskaźniki budżetowe udostępnione w dniu 3 stycznia 2022 r., które mogą podlegać aktualizacji na kolejnych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej.

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>

¹⁵ W przypadku projektu ustawy budżetowej na rok 2023 zastosowanie miały formularze: RZ-4, RZ-5, RZ-12, BW-IA, PF-UE (BP), PF-UE (BE) i PE-WPR opracowane i przedłożone w trybie i terminach określonych w § 9 i § 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej - Dz. U. z 2021 r. poz. 740 (tj. do dnia 8 lutego 2022 r.) oraz formularze WPPF-CM opracowane i przedłożone w trybie i terminie określonym w § 10a ww. rozporządzenia (tj. do 6 marca 2022 r.).

¹⁶ Uchwała Nr 88 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2022-2025 (M. P. poz. 439).

konieczne było korygowanie prognoz otrzymanych przy pomocy modelu prognostycznego.

Punktem odniesienia dla prognoz Ministerstwa Finansów były prognozy innych instytucji, w tym Komisji Europejskiej, Narodowego Banku Polskiego i konsensus analityków bankowych Refinitiv.

Zgodnie z prognozą MF tempo wzrostu produktu krajowego brutto miało wynieść w 2022 r. 3,8%, a w 2023 r. 3,2%.¹⁷ Nieco wyższa miała być dynamika inwestycji, gdyż prognozowano wzrost nakładów brutto na środki trwałe w wysokości odpowiednio 4,8% i 4%. Spożycie prywatne miało wzrosnąć o 5,9% w 2022 r. i o 4% w 2023 r. Ze względu na nieco wyższą w obydwu latach dynamikę eksportu w stosunku do dynamiki importu – o 0,4 punktu procentowego w 2022 r. i o 0,9 punktu procentowego w 2023 r. – saldo wymiany handlowej z zagranicą również miało w pozytywny sposób oddziaływać na wzrost gospodarczy. Wolniej w stosunku do całej gospodarki miało rosnąć spożycie publiczne (odpowiednio o 1,2% i 2,3%) oraz wartość zapasów (o 3,3% oraz 2,3%).

Również sytuacja na rynku pracy miała pozostać w analizowanym okresie korzystna. Ministerstwo Finansów prognozowało na 2022 r. wzrost liczby pracujących¹⁸ o 2,6% w stosunku do roku poprzedniego, a na 2023 r. wzrost o 1,2%. Stopa bezrobocia¹⁹ miała się zmniejszyć z 3,4% w 2021 r. do 2,7% w 2022 r. i 2,6% w 2023 r., co oznaczało w praktyce niemal całkowitą likwidację bezrobocia strukturalnego.

W odróżnieniu od sytuacji na rynku pracy, zjawiska inflacyjne miały pozostać niekorzystne, prognozowano bowiem wzrost średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych z 5,1% w 2021 r. do 9,1% w 2022 r. Co prawda w 2023 r. średnioroczna inflacja miała się obniżyć do 7,8%, ale wciąż pozostawałaby znacznie powyżej celu inflacyjnego.

Prognoza Ministerstwa Finansów stanowiąca podstawę sporządzenia WFPF przedstawiała realistyczny scenariusz kształtowania się sytuacji gospodarczej w Polsce. Scenariusz ten był obciążony dużym ryzykiem błędu w związku z tym, że WFPF opracowano w pierwszych dwóch miesiącach wojny w Ukrainie, gdy nie było jeszcze wiadomo, jak nowa sytuacja wpłynie na gospodarkę zarówno w Polsce, jak i na świecie. Prognoza Ministerstwa Finansów nie różniła się znacząco od prognoz opublikowanych przez inne ośrodki analityczne w pierwszych miesiącach po agresji Rosji na Ukrainę. Na przykład Narodowy Bank Polski w marcu 2022 r. prognozował, że produkt krajowy brutto Polski będzie w 2022 r. o 4,4% wyższy niż w roku poprzednim, a w 2023 r. – wyższy o 3%. Z kwietniowej prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynikało, że tempo wzrostu produktu krajowego brutto w Polsce wyniesie w 2022 r. 3,7%, a w 2023 r. 2,9%. Komisja Europejska prognozowała dla Polski w maju 2022 r. tempo wzrostu gospodarczego w 2022 r. w wysokości 3,7%, a w 2023 r. w wysokości 3%.

Przedstawiona w WFPF prognoza inflacji na 2022 r. była wyższa od inflacji prognozowanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w kwietniu 2022 r. (8,9%), lecz niższa od inflacji prognozowanej przez Narodowy Bank Polski w marcu 2022 r. (10,8%) i przez Komisję Europejską w maju 2022 r. (11,6%). Natomiast w odniesieniu do inflacji w 2023 r. prognoza Ministerstwa Finansów była wyższa od prognozy Komisji Europejskiej (7,3%), ale niższa od prognozy Narodowego Banku Polskiego (9%) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (10,3%).

¹⁷ O ile nie wskazano inaczej, prezentowane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym dane dotyczące zmian produktu krajowego brutto i jego składowych odnoszą się do wielkości realnych.

¹⁸ Przeciętnie w roku, na podstawie BAEL. Dane obejmują osoby w wieku 15-89 lat.

¹⁹ Zgodna z definicją Eurostatu.

W prognozie Ministerstwa Finansów ujętej w WPPF nie uwzględniono wydatkowania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, gdyż plan ten nie był wówczas jeszcze zatwierdzony przez Komisję Europejską.

Prognoza makroekonomiczna opracowana na potrzeby sporządzenia WPPF nie podlegała zatwierdzeniu przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów, tak samo jak prognozy sporządzane na potrzeby opracowania ustawy budżetowej na rok 2023. Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformował, że akceptacja prognoz następowała poprzez przyjęcie finalnego dokumentu (WPPF, założeń projektu budżetu państwa, projektu ustawy budżetowej na rok 2023). Zdaniem NIK prognozy makroekonomiczne stanowią punkt wyjścia do opracowania WPPF i projektów ustaw budżetowych, dlatego powinny być zatwierdzane przed powstaniem tych dokumentów.

(akta kontroli: tom I, str. 9-55, 141-265; tom IX str. 260-267, 329-334; tom X str. 1-21, 48-52, str. 76 plik 4)

1.3 Obliczenie wstępnej kwoty SRW

W WPPF ujęto wstępną kwotę wydatków na 2023 r., obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1 uofp, w wysokości 1 108 866,6 mln zł. Kwota ta, poza jednym odstępstwem opisanym poniżej, została obliczona na podstawie wzoru zawartego w ww. przepisie, po pomniejszeniu o korektę związaną z wycofaniem z obliczeń skutków finansowych związanych ze stanem epidemii COVID-19. W 2023 r. miał nastąpić powrót do pełnego stosowania stabilizującej reguły wydatkowej po tym, jak w 2020 r. została ona zawieszona, a w latach 2021-2022 znajdowała się w okresie przejściowym, w którym została znacząco rozluźniona.

MF obliczyło wstępną kwotę wydatków SRW w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego, ustalenia Rady Polityki Pieniężnej odnośnie celu inflacyjnego na 2023 r., a także obliczenia i prognozy wykonane w Ministerstwie Finansów. Wielkość korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 1 i 4 uofp, wyniosła zero.

W obliczeniach uwzględniono także dziewięć działań dyskrecjonalnych o łącznej wartości 9481,8 mln zł. Oznacza to, że uwzględnienie wartości tych działań pozwoliło na zwiększenie wstępnej kwoty wydatków SRW o 0,9%. Największą wartość bezwzględną spośród działań dyskrecjonalnych miały działania w zakresie reformy systemu podatkowego związane z realizacją programów Polski Ład i Niskie Podatki (- 22 814,7 mln zł) oraz „działania z zakresu VAT compliance” (16 224 mln zł), a najmniejszą „opłata mocowa” (-83,7 mln zł), „podatek od sprzedaży detalicznej” (172,2 mln zł) oraz działania polegające na wprowadzeniu opłaty od środków spożywczych i ustawy z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (227,2 mln zł). Sześć działań stanowiło *de facto* aktualizacje wartości z lat poprzednich, jedynie trzy działania były *stricto* nowymi działaniami. Taka struktura działań dyskrecjonalnych, w której dominują korekty za lata poprzednie, często o nieistotnej wartości, oznacza – zdaniem NIK – nadmierną komplikację mechanizmu stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Powyższe dane wskazują, że do działań dyskrecjonalnych ujętych w obliczeniach kwoty wydatków SRW na 2023 r. Ministerstwo Finansów zaliczyło trzy nieistotne kwotowo korekty działań wprowadzonych w latach poprzednich. Korekty te były znacząco niższe od prognozy 0,03% produktu krajowego brutto ustalonego dla działań dyskrecjonalnych ujętych w obliczeniach kwoty wydatków SRW na podstawie art. 112aa ust. 1 uofp. Przypadki uwzględnienia w obliczeniach korekt takich działań stwierdzono już w poprzednich kontrolach NIK, uznając takie postępowanie

za niezgodne z uofp, a ponadto za niezasadne ze względu na niską wartość korekt.²⁰ Łączna wartość trzech zakwestionowanych przez NIK korekt działań dyskrejonalnych planowanych na 2023 r. wyniosła 315,7 mln zł. Tymczasem, zgodnie z szacunkami zawartymi w WFPF, prognozowana na 2023 r. wartość produktu krajowego brutto wyniesie 3248,1 mld zł, a 0,03% tej wielkości stanowić będzie kwota równa około 974 mln zł.

Jak poinformował Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej, w związku z tym, że przeliczanie kwoty wydatków SRW celem uwzględniania zmian w prognozowanych wartościach działań dyskrejonalnych możliwe jest tylko na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, aktualizacja, wycofanie lub wprowadzenie nowych działań dyskrejonalnych po przyjęciu projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów są możliwe w kolejnym procesie budżetowym. Co więcej, jeśli w kwocie wydatków stabilizującej reguły wydatkowej w roku $n-i$ uwzględniono działanie, którego skutki w roku n zostały zaktualizowane o wartość poniżej progu 0,03% PKB, należy całe działanie wycofać w roku n , ponieważ gdyby skutek był znany w roku $n-i$ nie spełniałby kryterium progu 0,03% PKB.

NIK wskazuje, że przed zmianą treści art. 112aa ust. 1, wprowadzonej w art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska²¹, przepisy nie przewidywały możliwości aktualizowania wartości działań dyskrejonalnych o mało istotne kwoty. Możliwość taka została wprowadzona dopiero na skutek ww. zmiany przepisów. Polegała ona na tym, że w opisie prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych dodano, iż w przypadku dokonywania w roku n aktualizacji wartości działań dyskrejonalnych uwzględnionych w latach poprzednich nie ma zastosowania warunek przekroczenia przez każde z nich 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok n przedłożonego Sejmowi.

Wartość działania „Polski Ład i Niskie Podatki” została ustalona na podstawie wyliczeń przeprowadzonych w Ministerstwie Finansów m.in. w oparciu o dane z rocznych deklaracji podatkowych. W przypadku drugiego, pod względem wartości bezwzględnej, działania dyskrejonalnego, tj. działania z zakresu *VAT compliance*, obliczeń dokonano w oparciu o szacunki skutków zmniejszenia luki VAT w 2021 r. Szacunki te odnoszą się do nieobserwowalnej wartości, jaką jest wielkość strat budżetu wynikających z unikania płacenia podatków. W obliczeniach nie można jednoznacznie oddzielić efektów podejmowanych działań dyskrejonalnych od innych efektów, na przykład związanych z cyklem koniunkturalnym. Problem ten dotyczy również innych działań dyskrejonalnych, wpływających na zmianę wielkości już istniejących podatków i opłat, w przypadku których nie można jednoznacznie ustalić, w jakim stopniu na zmianę określonych dochodów wpływa zmiana systemowa, a w jakim czynniki od niej niezależne. W efekcie nie można także zweryfikować poprawności obliczenia kwoty wydatków SRW. Konieczność szacowania wartości działań dyskrejonalnych, efektów których nie można jednoznacznie oddzielić od efektów oddziaływania innych, pozasystemowych czynników, stanowi jedną

²⁰ Por. P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2020 r., wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe, str. 4 i 18-21, P/21/012 – Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022, str. 3 i 14-16.

²¹ Dz. U. poz. 1747.

z głównych wad stosowanej od 2015 r. stabilizującej reguły wydatkowej, a ponadto znacząco komplikuje proces ustalania kwoty wydatków objętej tą regułą.

(akta kontroli: tom I, str. 9-140, 236-255, tom IX str. 279-288, tom X str. 53-74, 76 plik 7, str. 91 plik 421)

Na etapie opracowania WPPF nie dokonano korekt wzoru na obliczenie kwoty wydatków SRW ani nie rozszerzono zakresu podmiotowego stabilizującej reguły wydatkowej. Na potrzebę wprowadzenia takich zmian wskazywała Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*. Częściowo zmian tych dokonano przed sporządzeniem projektu ustawy budżetowej na rok 2023, co zostało opisane w rozdziale 4.

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

1.4 Rzetelność opracowania prognozy dochodów, wydatków i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na 2023 r.

Zawarta w WPPF prognoza dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych była spójna z prognozą makroekonomiczną i uwzględniała zmiany zakresu działań dyskrejonalnych. Przewidywano, że dochody publiczne będą rosnać w zbliżonym tempie do tempa wzrostu PKB. Niższy wzrost dochodów publicznych miał wynikać głównie z reformy podatkowej polegającej na obniżeniu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Z kolei czynnikiem oddziałującym pozytywnie na prognozowaną dynamikę dochodów publicznych w 2023 r. miał być zakładany brak tarczy antyinflacyjnej. Uwzględniono również działania uszczelniające pobór podatku dochodowego od osób prawnych. W efekcie tych zmian wielkość relacji dochodów publicznych do PKB miała być w 2023 r. o 0,1 punktu procentowego niższa niż w 2022 r. i wynosić odpowiednio 40% PKB i 39,9% PKB.

Czynniki makroekonomiczne oddziaływały również na prognozę wydatków publicznych, chociaż istotny wpływ na zmianę wielkości tych wydatków miały również działania systemowe. Prognozowano zmniejszenie się relacji wydatków bieżących do PKB z 38,8% PKB w 2022 r. do 38,1% PKB w 2023 r., na co wpływ miało zaplanowanie na 2022 r. wypłaty dodatku osłonowego w ramach tarczy antyinflacyjnej i wypłata środków na pomoc obywatelom Ukrainy. Czynnikiem wpływającym na obniżenie się w 2023 r. relacji wydatków bieżących do PKB był także brak planów odnośnie waloryzacji świadczenia rodzinnego (*Program 500 plus*), którego realna wartość szybko spada wraz ze wzrostem inflacji. Prognozowane obniżenie się tej relacji było spójne z prognozą makroekonomiczną, która przewidywała obniżenie się udziału spożycia publicznego w PKB z 18,3% w 2022 r. do 18,1% w 2023 r.

Oddzielną prognozowaną kategorię stanowią inwestycje publiczne. W 2022 r., po realnym spadku w 2021 r., miała rozpocząć się stopniowa odbudowa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ich poziom w relacji do PKB miał wzrosnąć z 4,2% PKB w 2022 r. do ok. 4,3% PKB w 2023 r. Wzrost inwestycji publicznych miał więc przyczynić się do tego, że w prognozie makroekonomicznej na 2023 r. przyjęto wyższą dynamikę nakładów brutto na środki trwałe od dynamiki całego PKB.

(akta kontroli: tom I str. 9-55, 141-222, 236-255, 263-265; tom IX str. 253-259, 328; tom X str. 1-21)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Kwota wydatków SRW na 2023 r., ujęta w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2022-2025 została zawyżona o 315,7 mln zł w wyniku uwzględnienia w obliczeniach korekt trzech działań dyskrejonalnych o wartości poniżej 0,03% prognozowanej na 2023 r. wartości produktu krajowego brutto.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie sporządzenie przez Ministra Finansów projektu WPF. Minister Finansów terminowo poinformował dysponentów części budżetowych o wskaźnikach budżetowych, które należało wykorzystać do opracowania WPF i projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Przedstawił Radzie Ministrów projekt uchwały w sprawie WPF, zawierający program konwergencji i określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w terminie pozwalającym zachować termin określony w art. 106 uofp. Prognoza Ministerstwa Finansów stanowiąca podstawę sporządzenia WPF przedstawiała realistyczny scenariusz kształtowania się sytuacji gospodarczej w Polsce. Kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 uofp, poza jednym odstępstwem, została obliczona zgodnie ze wzorem zawartym w tym przepisie. Na etapie opracowania WPF nie dokonano korekt wzoru na obliczenie kwoty wydatków SRW ani nie rozszerzono zakresu podmiotowego stabilizującej reguły wydatkowej, częściowo zmian tych dokonano jednak przed sporządzeniem projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Zawarta w WPF prognoza dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych była spójna z prognozą makroekonomiczną i uwzględniała zmiany zakresu działań dyskrejonalnych.

OBSZAR

2. Opracowanie założeń projektu budżetu państwa i prognozy dochodów na rok 2023

Opis stanu faktycznego

W dniu 14 czerwca 2022 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok 2023, uwzględniające ustalenia oraz kierunki działań zawarte w WPF. Tego samego dnia Rada Ministrów przyjęła te założenia²², a dzień później zostały one skierowane do Rady Dialogu Społecznego. Tym samym dotrzymany został termin przekazania RDS ww. założeń, ustalony w art. 17 ust. 1 ustawy o RDS, w celu przedstawienia przez strony pracowników i strony pracodawców opinii lub propozycji, o których mowa w art. 16 ust. 2 tej ustawy.

(akta kontroli: tom IV str. 221-224, 287-292, 333-352)

Porównanie założeń makroekonomicznych projektu budżetu państwa na 2023 r. z prognozą makroekonomiczną ujętą w WPF wskazuje, że założenia projektu budżetu państwa na 2023 r. zostały oparte na Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Było to zgodne z art. 105 ust. 1 uofp, w którym napisano, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

WPF został przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 2022 r., a założenia projektu budżetu państwa na 2023 r. w czerwcu 2022 r. Okres, który upłynął pomiędzy przyjęciem jednego i drugiego dokumentu, był dość krótki i w tym czasie nie pojawiło się wiele informacji, które wskazywałyby na konieczność korekty prognoz i założeń przyjętych w WPF. Zdarzeniem o istotnym znaczeniu był coraz wyższy wzrost inflacji, który mógł stanowić podstawę do zrewidowania prognozy tego wskaźnika w założeniach projektu budżetu państwa. W marcu 2022 r. wskaźnik cen towarów i usług był wyższy w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego o 11%, w kwietniu – o 12,4%, a w maju – o 13,9%. W tym okresie utrzymywała się również wysoka dynamika inflacji w ujęciu miesięcznym. W marcu 2022 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych był o 3,3% wyższy niż w lutym 2022 r., w kwietniu

²² <https://www.gov.pl/web/finanse/zalozenia-do-ustawy3>

2022 r. – o 2% wyższy niż w marcu 2022 r., a w maju 2022 r. – o 1,7% wyższy niż w kwietniu.

Rosła także inflacja bazowa. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, po wyłączeniu cen żywności i energii, wyniósł w marcu 2022 r. 6,9% w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, w kwietniu 2022 r. 7,7%, a w maju 2022 r. 8,5%. W ujęciu miesięcznym inflacja bazowa utrzymywała się na wysokim poziomie: w marcu 2022 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych, po wyłączeniu cen żywności i energii, były przeciętnie o 1% wyższe niż w lutym 2022 r., w kwietniu 2022 r. – o 1,3% wyższe niż w marcu 2022 r., a w maju 2022 r. – o 1% wyższe niż w kwietniu 2022 r.

Dodatkowo czynnikiem oddziałującym na wyższą prognozowaną inflację w następnych kwartałach mogło być przewidywane uruchomienie środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Na początku czerwca 2022 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła polski plan odbudowy i zwiększania odporności. Środki te nie zostały uwzględnione w WPFPP, gdyż został on przyjęty wcześniej, zanim jeszcze znana była ocena Komisji Europejskiej. Natomiast założenia projektu budżetu państwa na 2023 r. zostały przyjęte po przedstawieniu tej oceny.

Problem rosnącej inflacji został dostrzeżony również w MF. W dniu 4 czerwca 2022 r. główny ekonomista MF wskazał, że w 2022 r. ciężko będzie osiągnąć średnioroczną inflację zaplanowaną w WPFPP na 9,1%, patrząc na odczyty z ostatnich miesięcy. Będzie ona raczej dwucyfrowa. Tymczasem w WPFPP prognozowano średnioroczną inflację w 2022 r. w wysokości 9,1% i taką też prognozę przyjęto w założeniach projektu budżetu państwa. Na 2023 r. prognozowano inflację w wysokości 7,8%.

Jak pisał Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej, w *Założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2023* przyjęto prognozę opracowaną na potrzeby WPFPP ze względu na harmonogram prac, a zwłaszcza konieczność przedstawienia tych prognoz Radzie Dialogu Społecznego do 10 maja. Zdaniem NIK, w związku ze szczególną sytuacją w omawianym okresie, skutkującą wysokim wzrostem inflacji, zasadne było wprowadzenie w *Założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2023* korekty tego wskaźnika w stosunku do prognozy przyjętej w WPFPP oraz poinformowanie o tej zmianie Radę Dialogu Społecznego.

Porównanie prognozy makroekonomicznej MF przyjętej w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2023* z prognozami innych instytucji przygotowanymi w maju i czerwcu 2022 r. wskazuje, że o ile MF przyjęło na 2022 r. dość ostrożną, chociaż nieodbiegającą od prognoz innych ośrodków, prognozę dynamiki PKB, to prognoza tego wskaźnika na 2023 r. była znacznie bardziej optymistyczna w porównaniu z prognozami innych ośrodków, chociaż w dalszym ciągu nie różniła się od nich znacząco.

Na 2022 r. MF prognozowało wzrost PKB o 3,8%. W maju 2022 r. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (dalej: EBOR) prognozował tempo wzrostu PKB w 2022 r. w wysokości 4%, a Komisja Europejska – w wysokości 3,7%. W czerwcu 2022 r. OECD prognozowała tempo wzrostu PKB w 2022 r. w wysokości 4,4%, Bank Światowy – w wysokości 3,9%, a eksperci ankietowani przez NBP – w wysokości 4,3% (mediana). Podstawą do podwyższenia w połowie 2022 r. prognozy tempa wzrostu PKB na 2022 r. był wysoki wzrost gospodarczy w pierwszym kwartale tego roku, a także dane z kwietnia i maja świadczące o utrzymywaniu się w Polsce dobrej koniunktury gospodarczej.

Na 2023 r. MF prognozowało wzrost PKB o 3,2%. Założenie o spadku dynamiki PKB w 2023 r. było uzasadnione, biorąc pod uwagę skutki obniżonej podaży surowców

energetycznych, m.in. w wyniku wojny na Ukrainie i sankcji nałożonych na Rosję, oraz konieczność obniżenia szybko rosnącej inflacji za pomocą bardziej restrykcyjnej polityki pieniężnej, która wiązałaby się z ograniczeniem dynamiki konsumpcji. W maju 2022 r. EBOR prognozował tempo wzrostu PKB w 2023 r. w wysokości 3,5%, a Komisja Europejska – w wysokości 3%. W czerwcu 2022 r. OECD prognozowała tempo wzrostu PKB w 2023 r. w wysokości 1,8%, Bank Światowy – w wysokości 3,6%, a eksperci ankietowani przez NBP – w wysokości 2,7% (mediana). Biorąc pod uwagę prognozy również z miesięcy wcześniejszych i późniejszych można dostrzec, że w czerwcu 2022 r. nastąpiło wyraźne obniżenie prognoz wzrostu gospodarczego w 2023 r. Od tamtego czasu prognozy przekraczające 3% stały się rzadkością.

W prognozach średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, publikowanych w czerwcu 2022 r. przewidywano na ogół dwucyfrową inflację w 2022 r. Na przykład OECD prognozowała 11,1%, eksperci ankietowani przez NBP – 12,9% (mediana), progności banku PKO BP – 13,1%, a mBanku – 13%. Prognoza MF zakładająca inflację na poziomie 9,1% wyraźnie odbierała od tych prognoz.

Na 2023 r. MF prognozowało średnioroczny wzrost cen i usług konsumpcyjnych na poziomie 7,8%. Prognoza ta z kolei nie różniła się znacząco od prognoz innych ośrodków. W czerwcu 2022 r. OECD prognozowała inflację w Polsce w 2023 r. w wysokości 6,5%, eksperci ankietowani przez NBP – 9,5% (mediana), progności banku PKO BP – 11,5%, a mBanku 9,1%. Miesiąc wcześniej, w maju 2022 r. Komisja Europejska prognozowała zharmonizowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce w 2023 r. na 7,3%.

(akta kontroli: tom I str. 9-55, 141-222, 236-255; tom IX str. 260-261, 272-273, 329-349; tom X str. 76 plik 4)

Założenia przyjęte przy opracowaniu WPPF i projektu budżetu państwa na 2023 r. zostały uwzględnione przy opracowaniu prognozy dochodów budżetu państwa na 2023 r. Została ona sporządzona na etapie opracowania WPPF²³. Prognoza ta wyniosła wówczas 559 490 mln zł i była wyższa od prognozy dochodów ujętej w ustawie budżetowej na rok 2022 o 13,7%. W prognozie dochodów budżetu państwa na 2023 r. uwzględniono skutki działań dyskrecjonalnych, jednakże decydujący wpływ na wzrost tych dochodów miały czynniki makroekonomiczne. Warto odnotować, że nominalna wartość PKB miała w 2023 r. wzrosnąć, według ówczesnej prognozy, o 10,5%, a spożycie prywatne – o około 11,3%. Z kolei wśród działań dyskrecjonalnych można było wyróżnić takie, które oddziaływały negatywnie na planowany poziom dochodów budżetu państwa (obniżki podatków), jak również takie, które miały pozytywny wpływ na te dochody (indeksacja stawek akcyzy na używki, wprowadzenie pakietu mobilności). Wyższe dochody budżetu państwa w 2023 r. miały również wynikać z rezygnacji z obowiązującej w 2022 r. tarczy antyinflacyjnej, obniżającej wpływy z podatków.

(akta kontroli: tom I str. 256-262, 101-111; tom X str. 1-21)

Strony pracowników i pracodawców zgłaszały uwagi zarówno do WPPF, jak i do *Założeń projektu budżetu państwa na rok 2023*. Na posiedzeniu plenarnym RDS w dniu 19 maja 2022 r. strony te odniosły się krytycznie do prognozowanych wielkości inflacji w horyzoncie prognozy WPPF. Ponadto Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” zwróciła uwagę na brak w WPPF kluczowych – jej zdaniem – wskaźników, takich jak prognozowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, oraz informacji o planowanych zmianach podatkowych w horyzoncie prognozy. Podniosła również

²³ Założenia makroekonomiczne projektu budżetu państwa na 2023 r. były takie same jak założenia przyjęte w WPPF.

kwestię nieuwzględnienia wpływu uchodźców z Ukrainy na prognozowane wskaźniki makroekonomiczne i fiskalne.

Na posiedzeniu plenarnym RDS w dniu 29 czerwca 2022 r. strony pracowników i pracodawców odniosły się krytycznie do wartości makroekonomicznych przyjętych w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2023*, wskazując na nieuwzględnienie w prognozach wpływu środków z Krajowego Planu Odbudowy na wzrost gospodarczy. Zwróciły także ponownie uwagę na brak analiz związanych z wojną na Ukrainie i napływem uchodźców.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej podała, że Ministerstwo Finansów nie uwzględniło ww. wskaźników w Programie konwergencji, stanowiącym część WPPF, gdyż nie były one wymagane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ani w wytycznych przyjętych w 2017 r. przez Radę Ecofin, dotyczących stabilności i konwergencji państw członkowskich UE²⁴. W Programie konwergencji zamieszczono natomiast informacje o planowanych zmianach podatkowych. Poinformowała również, że prognozy makroekonomiczne uwzględniają wpływ wojny na polską gospodarkę poprzez wzrost cen surowców, obniżenie dynamiki PKB w Unii Europejskiej, ograniczenia w handlu zagranicznym, koszty przyjmowania przez Polskę uchodźców oraz wpływ transferów do uchodźców na krajową konsumpcję. Natomiast w prognozie budżetowej nie uwzględniono wpływu uchodźców na krajowy rynek pracy, uzasadniając to brakiem wiarygodnych informacji na ten temat. Wyjaśniła, że wydatkowanie środków z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności nie zostało uwzględnione w prognozie makroekonomicznej wykorzystywanej do przygotowania WPPF oraz *Założeń projektu budżetu na rok 2023*, ponieważ Komisja Europejska zatwierdziła polski Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności 1 czerwca 2022 r., a ww. prognoza makroekonomiczna odzwierciedlała stan wiedzy na 1 kwietnia 2022 r.

Zdaniem NIK należy rozważyć zamieszczanie w WPPF wnioskowanych danych, takich jak prognozowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Nawet jeżeli wskaźniki te nie są wymagane przez wspomniane wytyczne, to podanie ich, w ramach dobrych praktyk, stanowiłoby uzupełnienie danych niezbędnych przy opiniowaniu WPPF przez strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego bez potrzeby odrębnego występowania o te dane.

(akta kontroli: tom IV str. 221-224, 293-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2023* nie zwiększono, względem WPPF, prognozy wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2022 r., mimo dynamicznie rosnącej inflacji, prowadzącej do zrewidowania jej prognoz przez większość ośrodków prognostycznych.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia opracowanie założeń projektu budżetu państwa oraz prace wykonane w MF w celu wykonania prognozy dochodów na rok 2023, przy czym kontrola nie obejmowała opracowania dochodów w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, która zostanie objęta osobną kontrolą.

Założenia projektu budżetu państwa na rok 2023 zostały skierowane do Rady Dialogu Społecznego w dniu 15 czerwca 2022 r., tj. zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o RDS.

²⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

Porównanie założeń makroekonomicznych projektu budżetu państwa na 2023 r. z prognozą makroekonomiczną ujętą w WPFPP wskazuje, że założenia te zostały oparte na WPFPP. Było to zgodne z art. 105 ust. 1 uofp, w którym napisano, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Okres, który upłynął pomiędzy przyjęciem WPFPP i założeń był dość krótki i w tym czasie nie pojawiło się wiele informacji, które wskazywałyby na konieczność korekty prognoz i założeń przyjętych w WPFPP. Zdarzeniem o istotnym znaczeniu był coraz wyższy wzrost inflacji, skutkujący podwyższaniem jej prognoz na 2022 r. przez inne ośrodki prognostyczne. Zdaniem NIK wzrost ten nie został w wystarczającym stopniu uwzględniony w prognozie MF zawartej w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2023*.

Założenia przyjęte przy opracowaniu WPFPP i projektu budżetu państwa na 2023 r. zostały uwzględnione przy opracowaniu prognozy dochodów budżetu państwa na 2023 r. Została ona sporządzona na etapie opracowania WPFPP.

OBSZAR

3. Określenie wstępnych kwot wydatków dla wybranych dysponentów

Opis stanu faktycznego

3.1 Przebieg i terminy prac nad ustaleniem wstępnych kwot wydatków

Przed opracowaniem pism przekazujących dysponentom części budżetowych informację o wstępnych kwotach wydatków budżetu państwa planowanych na 2023 r. w Ministerstwie Finansów nie oszacowano limitu wydatków wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Limit ten został ustalony dopiero na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, czyli na końcowym etapie prac nad budżetem państwa. Co prawda ustawa o finansach publicznych nie obliuguje Ministra Finansów do ustalania limitu wydatków wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej przed sporządzeniem projektu ustawy budżetowej, należy jednak zauważyć, że zgodnie z logiką procesu budżetowego określenie limitu wydatków wynikającego ze stabilizującej reguły wydatkowej powinno, zdaniem NIK, nastąpić przed ustaleniem wstępnych limitów wydatków dla dysponentów budżetu państwa. Wyznaczanie limitu wydatków wynikającego ze stabilizującej reguły wydatkowej na końcu tego procesu, czyli w momencie, gdy poszczególni dysponenti sporządzili plany wydatków w swoich częściach budżetowych, wskazuje na nieprzejrzystość procesu budżetowego. Podważa również wpływ tego mechanizmu na wielkość planowanych wydatków.

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wskazał m.in., że w świetle art. 142 uofp konieczność określenia i prezentowania nieprzekraczalnego limitu wydatków, wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, dotyczy etapu przygotowania projektu ustawy budżetowej, a nie etapów wcześniejszych. Odnosząc się do tych wyjaśnień, należy zauważyć, że w art. 142 uofp określono obligatoryjne elementy uzasadnienia ustawy budżetowej, a nie terminy obliczania limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby limit ten w wersji roboczej został obliczony wcześniej, a na etapie opracowania ustawy budżetowej dokonano jego aktualizacji w oparciu o najnowsze dane.

(akta kontroli: tom IV str. 1-124)

Na etapie opracowania pism limitowych obowiązywała prognoza dochodów budżetu państwa sporządzona w czasie opracowania WPFPP. Nie miała ona bezpośredniego

wpływu na ustalenie wstępnych kwot wydatków na 2023 r. dla objętych badaniem NIK dysponentów, o których mowa w podrozdziale 3.2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: tom I str. 256-262, 266-276; tom VIII str. 1-6; tom X, str. 76-91 pliki 11-419)

Pisma Ministra Finansów informujące dysponentów części budżetowych o wstępnych kwotach wydatków na rok 2023 i wyjściowych kwotach wydatków na dwa kolejne lata zostały przekazane w dniach od 12 do 14 lipca 2022 r., czyli z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym terminowe uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Wyjściowe kwoty wydatków budżetu państwa na lata 2024-2025 zostały ustalone przy założeniu tzw. niezmiennego kursu polityki. Do dnia 4 sierpnia 2022 r. dysponenci opracowali i przedłożyli Ministrowi Finansów projekty planów dochodów i wydatków budżetu państwa we właściwych częściach budżetowych.

(akta kontroli: tom V str. 17-48; tom VII str. 240-259 pliki 156-227)

3.2 Ustalenie wstępnych kwot wydatków dla wybranych dysponentów części budżetowych

Badaniem objęto ustalenie wstępnej kwoty wydatków dla części, których dysponentem jest:

- Minister Klimatu i Środowiska,
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Wojewoda Mazowiecki,
- Wojewoda Śląski.

Podstawą do ustalenia w 2022 r. wstępnych kwot wydatków na 2023 r. była tzw. początkowa baza wydatków. Powstała ona w 2021 r. w wyniku przekazania Ministrowi Finansów przez dysponentów szczegółowych planów wydatków na 2023 r. w podziale na części budżetowe. Łączne wydatki zaplanowane przez każdego z dysponentów były zgodne z wyjściowymi kwotami wydatków na 2023 r., określonymi wcześniej przez Ministra Finansów.

Po sporządzeniu w sierpniu 2021 r. początkowej bazy wydatków na 2023 r. podlegała ona zmianom wprowadzanym w Ministerstwie Finansów do czasu ustalenia wstępnych kwoty wydatków na 2023 r., co nastąpiło w lipcu 2022 r. Wprowadzane korekty wynikały:

- ze zmian systemowych, których dokonano w okresie pomiędzy sierpniem 2021 r. a lipcem 2022 r.,
- z uwzględnienia skutków przechodzących decyzji podjętych odnośnie ustawy budżetowej na rok 2022 już po przekazaniu dysponentom tzw. pism limitowych,
- z założeń do budżetu państwa w 2023 r.

Najważniejsze zmiany w początkowej bazie wydatków dotyczyły:

- zwiększenia o 7,8% średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w 2023 r. i uwzględnienia wzrostu funduszu wynagrodzeń w 2022 r., nieuwzględnionego we wstępnej kwocie wydatków na 2022 r. i w pierwotnej wersji początkowej bazy wydatków na 2023 r.;
- zwiększenia wybranych wydatków w wyniku planowanego podwyższenia minimalnego wynagrodzenia (składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych, składki na ubezpieczenie zdrowotne strażaków w służbie kandydackiej);

- włączenia do odpowiedniej części budżetowej, zgodnie z wnioskiem NIK, środków planowanych na 2022 r. w rezerwach celowych²⁵;
- skutków przechodzących decyzji wydanych w 2021 r. i 2022 r. w sprawie zmian w budżecie państwa oraz skutków zmian przepisów;
- włączenia, do części budżetowych wojewodów, środków na zwiększenie dotacji na Zespoły Ratownictwa Medycznego oraz wyłączenia z tych części wydatków na finansowanie kosztów zespołów ratownictwa medycznego;
- wyłączenia wydatków, które nie są ujmowane we wstępnej kwocie wydatków, np. wydatków na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych dla funkcjonariuszy służb podległych MSWiA;
- zwiększenia wydatków w związku z pismami dysponentów, którzy wnioskowali o zaplanowanie dodatkowych środków na wskazane przez nich zadania na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

O ile korekty dotyczące wynagrodzeń miały charakter systemowy i były wprowadzane jednolicie, to korekty odnoszące się do wzrostu wydatków rzeczowych miały bardziej uznaniowy charakter.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej, odpowiadającego za realizację zadań Ministra Finansów w zakresie zadań budżetowych finansowanych m.in. w działach 750 *Administracja publiczna* i 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* oraz w częściach 17 *Administracja publiczna*, 42 *Sprawy wewnętrzne*, 43 *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*, 80 *Regionalne Izby Obrachunkowe*, 85/00 *Województwa*, poinformowała, że wstępne kwoty wydatków zostały skalkulowane na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń projektu budżetu państwa na rok 2023, a podział planowanych kwot na wydatki rzeczowe pozostaje we właściwości poszczególnych dysponentów.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w okresie wysokiej inflacji jej nieuwzględnienie w obliczeniach wstępnych kwot wydatków może prowadzić do niewykonania części zadań publicznych przez poszczególnych dysponentów. Warto zwrócić uwagę, że w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2021-2024* i w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2022*, stanowiących podstawę opracowania w 2021 r. wyjściowych kwot wydatków na 2023 r., prognozowano średnioroczną inflację w 2021 r. w wysokości 3,1%, a w 2022 r. w wysokości 2,8%. Ponadto w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2021-2024* inflację w 2023 r. prognozowano w wysokości 2,6%. Tymczasem w *WFPF* oraz w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2023* wskazano, że inflacja w 2021 r. wyniosła 5,1%, prognoza inflacji na 2022 r. była równa 9,1%, a na 2023 r. 7,8%. Jeszcze wyższą prognozę inflacji przedstawiono w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023, wyniosła ona bowiem 13,5% w 2022 r. i 9,8% w 2023 r.

NIK nie kwestionuje tego, że dysponenci części budżetowych są odpowiedzialni za opracowanie materiałów do projektu ustawy budżetowej, jednak to Minister Finansów określa wstępne kwoty wydatków w oparciu o materiały planistyczne przekazane w roku poprzednim przez dysponentów części budżetowych w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej, sporządzone na podstawie wyjściowych kwot wydatków. W związku z tym Minister Finansów ma również wiedzę na temat planowanych wydatków rzeczowych, którą może wykorzystać przy szacowaniu wstępnej kwoty wydatków na rok następny, uwzględniając wysoki wzrost cen. Jeżeli informacje te nie są wykorzystywane na etapie planowania wstępnych kwot wydatków, to można podać w wątpliwość zarówno celowość nakładania na dysponentów obowiązku sporządzania planów wydatków na dwa kolejne lata w pełnej szczegółowości

²⁵ Zidentyfikowano jednak również działanie polegające na przeniesieniu z części 85 *Województwa* do rezerwy celowej poz. 4 wydatków zaplanowanych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

klasyfikacyjnej, jak i korzyści płynące ze zmiany sposobu planowania wstępnej kwoty wydatków.

Przy planowaniu wstępnych kwot wydatków na 2023 r. Ministerstwo Finansów wykorzystywało dane zawarte w formularzach planistycznych przekazanych przez dysponentów części przed opracowaniem WFPF. Na przykład dane z formularza BW-IA²⁶ w zakresie planowanych wydatków na inwestycje były porównywane z początkową bazą wydatków. W wypadku niespójności pomiędzy formularzem a bazą występowało o wyjaśnienia, na podstawie których podejmowano decyzje odnośnie korekty bazy. Inny przykład stanowi wykorzystanie danych z formularza RZ-4²⁷ w celu oszacowania, jakie skutki będzie miało podwyższenie minimalnego wynagrodzenia za pracę na wydatki planowane na wynagrodzenia funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w służbie kandydackiej.

We wstępnych kwotach wydatków planowanych na 2023 r. uwzględniono wydatki na zadania finansowane w latach wcześniejszych środkami, które nie zostały wtedy ujęte we wstępnych kwotach wydatków. Zmiany w planie wydatków na 2022 r. wprowadzane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 i prac w Sejmie skutkowały odpowiednimi korektami w początkowej bazie wydatków na 2023 r. Ponadto w bazie tej dokonywano korekt polegających na zwiększeniu planu wydatków w odpowiednich częściach budżetowych o środki planowane w roku poprzednim w rezerwach celowych.

Wstępne kwoty wydatków ustalone przez Ministra Finansów dla dysponentów objętych badaniem NIK były zgodne z danymi zawartymi w początkowej bazie wydatków po korektach.

(akta kontroli: tom I str. 266-276, 322-335; tom IV str. 1-124; tom VIII str. 1-6, 98-100; tom IX str. 188-208, 274-276; tom X, str. 76-91 pliki 6, 9-419)

Z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej i Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wynika, że przy szacowaniu wstępnych kwot wydatków nie wykorzystano prowadzonych w MF wyników przeglądów wydatków.

(akta kontroli: tom I str. 322-335; tom VIII str. 45-49)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie wstępnych kwot wydatków dla wybranych dysponentów części budżetowych. Przy planowaniu tych kwot Ministerstwo Finansów wykorzystywało dane zawarte w formularzach planistycznych przekazanych przez dysponentów części przed opracowaniem WFPF. We wstępnych kwotach wydatków planowanych na 2023 r. uwzględniono wydatki na zadania finansowane w latach wcześniejszych środkami, które nie zostały wtedy ujęte we wstępnych kwotach wydatków. Zmiany w planie wydatków na 2022 r. wprowadzane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 i prac w Sejmie skutkowały odpowiednimi korektami w początkowej bazie wydatków na 2023 r. Ponadto w bazie tej dokonywano korekt polegających na zwiększeniu planu wydatków w odpowiednich częściach budżetowych o środki planowane w roku poprzednim w rezerwach celowych. Wstępne kwoty wydatków ustalone przez Ministra Finansów dla dysponentów objętych badaniem NIK były zgodne z danymi zawartymi w początkowej bazie wydatków po korektach.

²⁶ Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja). Wzór tego formularza został określony w załączniku nr 4 do noty budżetowej.

²⁷ Składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa. Wzór tego formularza został określony w załączniku nr 1 do noty budżetowej.

W badanej przez NIK próbie złożonej z czterech dysponentów części budżetu państwa korekty dotyczące wynagrodzeń miały charakter systemowy i były wprowadzane jednolicie, natomiast korekty odnoszące się do wzrostu wydatków rzeczowych miały bardziej uznaniowy charakter. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w okresie wysokiej inflacji jej nieuwzględnienie w obliczeniach wstępnych kwot wydatków może prowadzić do niewykonania części zadań publicznych przez poszczególnych dysponentów.

Pisma Ministra Finansów informujące dysponentów części budżetowych o wstępnych kwotach wydatków na rok 2023 i wyjściowych kwotach wydatków na dwa następne lata zostały przekazane w terminach umożliwiającym uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2023 w ustawowym terminie.

OBSZAR

4. Opracowanie projektu ustawy budżetowej przedstawionego Radzie Dialogu Społecznego

Opis stanu faktycznego

4.1 Materiały stanowiące podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej

Zasadnicze znaczenie przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przedstawionego Radzie Dialogu Społecznego miały materiały planistyczne opracowane przez odpowiednich dysponentów części budżetowych na podstawie noty budżetowej.

Poszczególni dysponenci części budżetowych opracowali plany wydatków przy uwzględnieniu wstępnej kwoty wydatków, ustalonej przez Ministra Finansów. Ustalenia NIK w tym zakresie zostały oparte na badaniu zgodności danych z formularza OPBW z wstępną kwotą wydatków na 2023 r. określoną dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Klimatu i Środowiska, Wojewody Mazowieckiego i Wojewody Śląskiego. Objęci badaniem ministrowie i wojewodowie opracowali plany wydatków budżetu państwa dla części budżetowych, których są dysponentami, w oparciu o informację Ministra Finansów o wstępnej kwocie wydatków oraz o limity wydatków planowanych:

- w dziale 752 *Obrona narodowa* przez Ministra Obrony Narodowej,
- w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*,
- w działach 801 *Oświata i wychowanie* i 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza* przez Ministra Edukacji i Nauki (wydatki zaplanowano w częściach, których dysponentami są wojewodowie),
- w rozdziale 60031 *Przejścia graniczne* w zakresie wydatków majątkowych (wydatki zaplanowano w części 85/14 *Województwo mazowieckie*).

Po otrzymaniu od dysponentów formularzy OPBW Ministerstwo Finansów korygowało plan wydatków budżetu państwa. Zmiany planu wynikały m.in. z włączenia środków wstępnie planowanych w rezerwach celowych do właściwych części budżetowych.

(akta kontroli: tom I str. 266-276, 322-335; tom IV str. 1-124; tom VII str. 240-259 plik 228; tom VIII str. 1-6; tom IX str. 188-208, 274-276; tom X, str. 76-91 pliki 9-419)

Wpływ na projekt ustawy budżetowej na rok 2023, a zwłaszcza na prognozę dochodów budżetu państwa, miały również założenia i prognozy makroekonomiczne, które zostały zaktualizowane względem założeń i prognoz przyjętych na potrzeby opracowania WPPF. Opracowanie nowej prognozy nastąpiło w dniach 1-9 sierpnia 2022 r.

Aktualizacja prognoz makroekonomicznych wykonana na początku sierpnia 2022 r. była niezbędna ze względu na utrzymujące się wysokie tempo wzrostu PKB

i dynamicznie rosnącą inflacją, a także z powodu rosnącego ryzyka silnego spowolnienia gospodarczego w Polsce i na świecie w następnych kwartałach. Ministerstwo Finansów podwyższyło prognozę tempa wzrostu PKB w 2022 r. z 3,8% do 4,6%, a jednocześnie obniżyło prognozę tego wskaźnika w 2023 r. z 3,2% do 1,7%. Prognozy te nie odbiegały znacząco od prognoz sporządzonych przez inne instytucje. Na przykład NBP w lipcu 2022 r. prognozował tempo wzrostu PKB na 2022 r. w wysokości 4,7%, a na 2023 r. w wysokości 1,4%. W tym samym miesiącu Komisja Europejska przedstawiła prognozę tempa wzrostu PKB w Polsce odpowiednio w wysokości 5,2% i 1,5%.

W 2022 r. motorem wzrostu gospodarczego pozostawało spożycie prywatne, które, zgodnie z prognozą MF, miało być realnie o 3,9% wyższe niż przed rokiem, a także akumulacja, która miała wzrosnąć aż o 11,3%. Na wzrost konsumpcji oddziaływało m.in. obniżenie podatków bezpośrednich (Program Polski Ład) i pośrednich (tarcza antyinflacyjna) oraz innych polityk zwiększających dochód rozporządzalny gospodarstw domowych (wakacje kredytowe). Utrzymaniu wysokiej konsumpcji sprzyjała również dobra sytuacja na rynku pracy oraz napływ uchodźców z Ukrainy. Na 2023 r. prognozowano obniżenie się tempa wzrostu spożycia prywatnego do 2,2% w związku z pogorszeniem się ogólnej sytuacji gospodarczej oraz sytuacji na rynku pracy, a także utrzymaniem się restrykcyjnej polityki monetarnej.

Powyższe prognozy tempa wzrostu konsumpcji nie różniły się znacząco od analogicznych wartości prognozowanych przez inne ośrodki. Na przykład w czerwcu 2022 r. OECD prognozowała wzrost spożycia prywatnego w latach 2022-2023 odpowiednio o 4,4% i 1% względem poziomu z roku poprzedniego. W październiku 2022 r. Bank Światowy prognozował analogiczny wzrost w wysokości odpowiednio 4% i 1,3%.

W odróżnieniu od tempa wzrostu spożycia prywatnego, które pomimo wyraźnego spowolnienia miało pozostać wyraźnie dodatnie, tempo wzrostu spożycia publicznego miało w 2022 r. wynieść 0%, a w 2023 r. 1%. Dla porównania w 2021 r. wyniosło ono 5%²⁸. Z analizy budżetów państwa na 2022 r. i na 2023 r. można wnioskować, że zahamowanie tempa wzrostu spożycia publicznego wynikać będzie w znacznym stopniu z obniżki realnych wynagrodzeń w sferze budżetowej, która nastąpi pomimo utrzymania się gospodarki na ścieżce wzrostu.

MF prognozowało zwiększenie się tempa wzrostu nakładów brutto na środki na trwałe z 3,8% w 2021 r. do 4,9% w 2022 r. i 6,2% w 2023 r. Prognoza MF w tym zakresie znacząco odbiegała od prognoz przedstawionych przez inne ośrodki. Na przykład w czerwcu 2022 r. OECD szacowała, że w 2022 r. tempo wzrostu inwestycji w Polsce wyniesie 3,3%, a w 2023 r. 3,5%. W październiku 2022 r. Bank Światowy prognozował wzrost inwestycji w Polsce w 2022 r. o 4,9% (czyli o tyle, co MF), ale na 2023 r. prognozował ich spadek o -0,1%. MF uzasadniło swoją optymistyczną, w porównaniu do prognoz innych ośrodków, prognozę dynamiki inwestycji wyraźnym wzrostem nakładów na obronność oraz rozpoczęciem realizacji projektów z KPO. Warto dodać, że w pierwszym kwartale 2022 r. inwestycje były wyższe o 4,3%, a w drugim wyższe o 7,1% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego.

MF oszacowało, że w 2022 r. wraz z wyraźnym pogorszeniem się koniunktury w krajach Unii Europejskiej i sankcjami obejmującymi handel z Rosją eksport wzrośnie jedynie o 2,5%, po wzroście o 11,8% w 2021 r. W 2023 r., w ślad za spowolnieniem popytu zagranicznego, tempo wzrostu polskiego eksportu miało wyhamować do 1,3%. Dynamika importu miała być determinowana zmianami

²⁸ Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego kwartalnego szacunku PKB za lata 2010-2021 oraz 1 i 2 kwartał 2022 r.

rozpatrywanego łącznie popytu krajowego i eksportu. Przewidywano tym samym, że w 2022 r. import będzie rósł w podobnym tempie co eksport (tj. o 2,7%), a w 2023 r. słabiej (wzrost o 0,5%). W rezultacie MF przyjęło, że wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2022 r. będzie bliski zera, a w 2023 r. dodatni. Prognozy dynamiki eksportu i importu opracowane przez inne ośrodki znacząco się od siebie różniły. Po pierwszym półroczu 2022 r. wkład eksportu netto we wzrost PKB był wyraźnie ujemny.

MF założyło, że w 2022 r. przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej wzrośnie o 1,8%, a stopa bezrobocia na koniec roku wyniesie 5%. W 2023 r., ze względu na spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, popyt na pracę obniży się. W efekcie zatrudnienie w gospodarce narodowej nieznacznie spadnie, a stopa bezrobocia na koniec roku wyniesie 5,4%. Prognoza bezrobocia rejestrowanego przyjęta przez MF nie różniła się znacząco od prognoz innych ośrodków.

W danych dotyczących populacji Polski oraz liczby pracujących nie uwzględniono uchodźców z Ukrainy ze względu na trudności z oszacowaniem ich przyszłej liczby. W prognozie MF został natomiast pośrednio uwzględniony wpływ uchodźców na spożycie, gdyż wykorzystano dane za pierwszy kwartał 2022 r.

Szczególnie ważnym wskaźnikiem w omawianej prognozie makroekonomicznej MF jest inflacja, ze względu na jej bardzo wysoką dynamikę od 2021 r. W lipcu 2022 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 15,6% (r/r), po wzroście o 15,5% w czerwcu 2022 r. W prognozie przyjęto, że inflacja osiągnie swój szczyt w 2022 r. w trzecim kwartale. Na początku 2023 r. inflacja ponownie wzrośnie, a następnie w dalszej części roku będzie maleć. W ujęciu średniorocznym inflacja miała wynieść 13,5% w 2022 r. i 9,8% w 2023 r.

Opracowana w MF prognoza inflacji na 2022 r. nie różniła się znacząco od prognoz innych ośrodków. Natomiast przyjęcie przez MF prognozy inflacji na 2023 r. w wysokości 9,8% odbiegało od większości prognoz publikowanych od lipca 2022 r. Jeden z wyjątków stanowiła prognoza Komisji Europejskiej z lipca 2022 r., według której w 2023 r. zharmonizowany indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce miał wynieść 9%²⁹. Inne prognozy były na ogół wyższe. Szczególną uwagę należy zwrócić na prognozę NBP z lipca 2022 r. Prognoza ta została przedstawiona wariantowo. W wariancie 1, zakładającym wygaśnięcie tarczy antyinflacyjnej w trakcie 2022 r. inflacja w 2022 r. miała wynieść 14,2%, a w 2023 r. zmniejszyć się do 12,3%. W wariancie 2, w którym tarcza antyinflacyjna zostanie przedłużona do końca 2022 r., inflacja w 2022 r. miała wynieść 13,6% (zbliżona wartość do prognozy MF), a w 2023 r. miała być równa 13%. Wyższa prognoza niż w wariancie 1 wynikała z tego, że wraz ze zniesieniem tarczy ceny objętych nią towarów skokowo wzrosną i będą odpowiednio wyższe w kolejnych miesiącach roku. Dopiero w wariancie 3, zakładającym utrzymanie tarczy antyinflacyjnej przez cały 2023 r., średnioroczna inflacja znacząco spadła, do 9%.

Zastępca Dyrektora Departamentu Makroekonomicznego poinformował, że prognozy opracowane w MF i w Narodowym Banku Polskim odnośnie inflacji były nieporównywalne, gdyż NBP sporządził prognozę przy założeniu utrzymania stóp procentowych na poziomie 6%, natomiast MF prognozowało wzrost stopy procentowej do 6,75%. Ponadto w prognozie MF przyjęto, że w 2023 r. nastąpi spadek światowych cen żywności i ropy naftowej, co będzie ważnym czynnikiem deflacyjnym.

Zdaniem NIK przyjęte przez MF założenie o wzroście stopy procentowej nie powinno silnie oddziaływać na zmianę prognozy, gdyż – jak wskazano w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2023 – w przyjętym scenariuszu makroekonomicznym skala

²⁹ Komisja Europejska, Summer 2022 Economic Forecast: Russia's war worsens the outlook.

podwyżek stóp procentowych będzie niewielka. W związku z tym, a także ze względu na stosunkowo krótki okres pomiędzy wprowadzeniem tych podwyżek a rokiem prognozy ich wpływ na zmniejszenie się inflacji w 2023 r. będzie ograniczony. Odnosząc się do założenia dotyczącego światowych cen żywności i ropy naftowej, należy zauważyć, że również NBP prognozował spadek tych cen w 2023 r.³⁰ Warto dodać, że w prognozie Ministerstwa Finansów przyjęto dwudziestoprocentowy wzrost cen gazu i energii elektrycznej.

Na niską prognozę inflacji, zawartą w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2023, zwracały uwagę także inne instytucje. Jak wskazała Rada Polityki Pieniężnej w opinii do projektu ustawy budżetowej na rok 2023, w kierunku podwyższenia, względem prognozy Ministerstwa Finansów, wskaźnika inflacji w 2023 r. będzie oddziaływało założone w projekcji NBP wygaśnięcie części spośród zmian podatkowych wprowadzonych w ramach tarczy antyinflacyjnej. Wysokość tej prognozy kwestionowały także we wrześniu 2022 r. organizacje reprezentujące w Radzie Dialogu Społecznego zarówno stronę pracowników, jak i stronę pracodawców³¹.

Zastępca Dyrektora Departamentu Makroekonomicznego poinformował, że opracowana w MF prognoza inflacji mieściła się w konsensusie rynkowym, gdyż przedział prognoz rynkowych wynosił od 8,4% do 12,8%. Zdaniem NIK wymaga jednak podkreślenia, że mediana tych prognoz, zestawionych przez Refinitiv w lipcu 2022 r., była wyższa od prognozy sporządzonej przez MF, wyniosła bowiem 11,2%. Ponadto warto zauważyć, że przynajmniej niektóre ośrodki prognostyczne przyjmowały w tym czasie założenie o utrzymaniu przez Rząd tarczy antyinflacyjnej również w 2023 r. Przyjęcie, wzorem Ministerstwa Finansów, założenia o wygaśnięciu tarczy antyinflacyjnej z końcem 2022 r. oznaczałoby, że wartość mediany rynkowych prognoz inflacji byłaby jeszcze wyższa.

Biorąc pod uwagę, że sam tylko efekt zakładanego w prognozie MF zniesienia tarczy antyinflacyjnej z końcem 2022 r. spowodowałby wzrost inflacji w 2023 r. o około 3 punkty procentowe, należy wskazać, że przy zmianie tego założenia i utrzymaniu tarczy antyinflacyjnej do końca 2023 r. sporządzona w MF prognoza inflacji na ten rok wyniosłaby w ujęciu średniorocznym zaledwie około 6,8%. Oznacza to, że w drugiej połowie 2023 r. inflacja byłaby niewiele tylko wyższa od celu inflacyjnego.

Przyjęcie prognozy inflacji na poziomie niższym od większości prognoz publikowanych w trzecim kwartale 2022 r. rodziło skutki zarówno dla dochodów, jak i dla wydatków budżetowych. Po stronie dochodów powodowało przyjęcie niskiej prognozy dochodów podatkowych. Po stronie wydatków wpływać mogło na zaplanowanie przez poszczególnych dysponentów części budżetowych niższych, w stosunku do potrzeb, wydatków na zakupy towarów i usług, co może powodować utrudnienia w bieżącym funkcjonowaniu jednostek budżetowych oraz w realizacji zadań inwestycyjnych. Ponadto prognozowanie niższej inflacji przełożyło się również na wzrost wydatków na wynagrodzenia na poziomie 7,8%, co może skutkować drugi rok z rzędu znaczącym spadkiem realnych wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Należy podkreślić, że w 2022 r. nastąpił znaczący spadek realnych

³⁰ Narodowy Bank Polski (2022), Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD, Warszawa, 12 lipca 2022 r., str. 29.

³¹ Omówienie uwag i wniosków zgłoszonych przez Radę Dialogu Społecznego do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 znajduje się w rozdziale 5 niniejszego wystąpienia.

wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w związku z tym, że niedoszacowanie poziomu inflacji wyniosło ponad 10 punktów procentowych³².

(akta kontroli: tom I str. 9-55, 141-255, 263-265; tom IX str. 260-273, 329-334, 350-374; tom X str. 22-52, 76 pliki 1, 4, 5)

Co do zasady, czynniki i uwarunkowania dotyczące dochodów i wydatków publicznych, zawarte w WFPF i w założeniach projektu budżetu państwa, zostały również uwzględnione podczas opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Po stronie dochodów dokonano aktualizacji wartości wcześniej planowanych działań systemowych, przy czym ich łączna wartość nie uległa istotnej zmianie. Natomiast po stronie wydatków uwzględniono wydatki na realizację programów rządowych wymienionych w WFPF, a ponadto utrzymano planowaną wysokość wzrostu wynagrodzeń na poziomie 7,8%.

(akta kontroli: tom I str. 9-222, 256-262; tom IX str. 279-322, 350-398; tom X str. 1-21, 76 pliki 7, 8, str. 91 pliki 420, 421)

Przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 częściowo uwzględniono uwagi zgłaszane w trakcie opiniowania WFPF oraz założeń projektu budżetu państwa na 2023 r. przez Radę Dialogu Społecznego. Na przykład w prognozie makroekonomicznej stanowiącej podstawę opracowania ww. projektu uwzględniono realizację projektów z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

(akta kontroli: tom IV str. 1-230; tom IX str. 350-374)

4.2 Powiązanie wydatków budżetu państwa ze stabilizującą regułą wydatkową

W czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 dokonano ponownego obliczenia kwoty wydatków SRW. Aktualizacja wstępnej kwoty wydatków SRW zawartej w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa była niezbędna, gdyż:

- zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska, została ustalona nowa kwota bazowa za rok 2022,
- zmieniono metodologię ujmowania zjawisk inflacyjnych w obliczeniach,
- zaktualizowano prognozę dynamiki PKB na lata 2022-2023, uwzględniając dane zawarte w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2023,
- zaktualizowano wartość działań dyskrejonalnych.

Zmiana kwoty bazowej była uzasadniona włączeniem do obliczeń wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz, przede wszystkim, zmianą sposobu ujmowania w obliczeniach zjawisk inflacyjnych. Na podstawie art. 1 pkt 2 lit. a ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska, we wzorze na obliczenie kwoty wydatków SRW zamieniono poziom średniookresowego celu inflacyjnego na wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Zmiana ta spowodowała zarówno podwyższenie kwoty bazowej, jak i zwiększenie, z 2,5% do 9,8%, wartości odpowiedniego wskaźnika prognozowanego na 2023 r. Sama kwota bazowa wzrosła, w porównaniu z obliczeniami wykonanymi na potrzeby przygotowania WFPF, o 11,1%.

W porównaniu z ww. zmianami, korekty wprowadzone w wartości działań dyskrejonalnych miały dużo mniejszy wpływ na zmianę kwoty wydatków SRW.

³² W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022 średnioroczną inflację w 2022 r. prognozowano na 3,3%, natomiast w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 średnioroczną inflację w 2022 r. prognozowano na 13,5%. Z danych GUS wynika, że w okresie styczeń – wrzesień 2022 r. nominalny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego wyniósł w państwowej sferze budżetowej 8,3%. W tym czasie wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 13,3%.

W wyniku aktualizacji obliczeń łączna wartość działań dyskrejonalnych zmniejszyła się o 816,1 mln zł, do 8665,7 mln zł. Największe zmiany w zakresie wartości działań dyskrejonalnych dotyczyły:

- zwiększenia o 3003,9 mln zł szacunkowych wpływów z tytułu VAT compliance,
- uwzględnienia aktualizacji skutków rozwiązań wspierających małych i średnich przedsiębiorców oraz uszczelniających system podatkowy, w tym wprowadzenia tzw. „podatku estońskiego”, o wartości 2568,9 mln zł,
- uwzględnienia skutków włączenia, do kosztów uzyskania przychodów, składek płaconych przez banki na system ochrony, co spowodowało obniżenie kwoty wydatków SRW o 1260,5 mln zł,
- obniżenia o 2552 mln zł wpływów z akcyzy na paliwa i z podatku od sprzedaży detalicznej w wyniku wprowadzenia tarczy antyinflacyjnej,
- aktualizacji skutków wprowadzenia rozwiązań przewidzianych pakietem ustaw programu Polski Ład, powodującej obniżenie o 3873,4 mln zł kwoty wydatków SRW.

Po korekcie największy wpływ na wielkość kwoty wydatków SRW w 2023 r. miały następujące działania dyskrejonalne:

- działania w zakresie reformy systemu podatkowego związane z realizacją programów Polski Ład i Niskie Podatki, które po aktualizacji szacunkowych skutków powodowały zmniejszenie ww. kwoty o 26 688 mln zł,
- aktualizacja wartości działań podejmowanych w poprzednich latach w celu uszczelniania luki podatkowej (VAT compliance), ponowne obliczenie tej wartości pozwoliło zwiększyć kwotę wydatków SRW o 19 227,9 mln zł,
- wprowadzenie tzw. pakietu mobilności, którego skutki finansowe oszacowano na 6383,1 mln zł,
- indeksacja stawki akcyzy na używki, której skutki finansowe oszacowano na 4773,6 mln zł.

W wyniku aktualizacji obliczeń kwota wydatków SRW wzrosła o 207 493,8 mln zł, tj. o 18,7%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze zmiany sposobu uwzględniania zjawisk inflacyjnych w obliczeniach. Po aktualizacji kwota wydatków SRW ujęta w art. 1 ust. 3 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 wyniosła 1 316 360,4 mln zł.

W celu obliczenia limitu, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp, od kwoty wydatków odjęto – zgodnie z uofp – prognozowane wydatki jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, planowane koszty Narodowego Funduszu Zdrowia, wydatki jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp, a także wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, wyłączone z ww. limitu. Jednocześnie kwotę wydatków SRW powiększono o wpływy z dystrybucji częstotliwości 800 MHz i częstotliwości dla sieci 5G oraz, na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska, o wydatki inwestycyjne ww. instytucji, wyłączone w 2023 r. ze stabilizującej reguły wydatkowej³³.

W obliczeniach limitu wydatków SRW uwzględniono, między innymi, dotację z budżetu państwa dla Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 4288,5 mln zł. Dotacji tej nie uwzględniono natomiast w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023, gdyż w trakcie prac nad tym projektem postanowiono, że odpowiednie zadania zostaną sfinansowane ze środków własnych funduszu, a nie z dotacji. W tej sytuacji, chociaż koszty Narodowego Funduszu Zdrowia obliczono zgodnie z uofp, czyli opierając się na informacjach zawartych w zatwierdzonym planie finansowym funduszu, to w czasie wykonywania tych obliczeń zastosowane dane były już

³³ Z reguły wydatkowej nie wyłączono wydatków majątkowych Narodowego Funduszu Zdrowia i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, nie były to jednak znaczące kwoty.

nieaktualne. Zdaniem NIK byłoby wskazane, aby przed obliczeniem limitu wydatków SRW przepisy obligowały sporządzających plany finansowe do ich ujednoczenia, zwłaszcza z projektem ustawy budżetowej, a Ministerstwo Finansów do korzystania z aktualnych danych. Wymaga to zmiany i doprecyzowania przepisów art. 112aa uofp.

W Ministerstwie Finansów obliczono limit wydatków SRW zgodnie z uofp. Nie podjęto jednak prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości polegającej na nieuwzględnieniu w obliczeniach wydatków jednostek otrzymujących dochody z opłaty mocowej, mimo że kwota wydatków SRW została zwiększona o wielkość tych dochodów. Zdaniem NIK dochody jednostek, których wydatki nie są objęte stabilizującą regułą wydatkową, nie powinny być wykorzystywane do zwiększania limitu wydatków jednostek objętych tą regułą. Wystąpienie takiej sytuacji świadczy o nieprawidłowym działaniu mechanizmu reguły wydatkowej i wymaga podjęcia działań eliminujących tę nieprawidłowość, na co NIK wskazywała już po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, wyjaśniając przyczyny niepodjęcia prac nad włączeniem do stabilizującej reguły wydatkowej wydatków podmiotów otrzymujących dochody z tytułu opłaty mocowej, poinformowała, że Ministerstwo Finansów planuje kompleksowy przegląd tej reguły w 2024 r., ponieważ zbiegnie się to z planowaną reformą reguł unijnych. Zdaniem NIK do wyeliminowania tej nieprawidłowości nie jest potrzebny tak duży przegląd. O tym, że zakres podmiotowy reguły wydatkowej można rozszerzyć bez konieczności wykonywania w tym celu specjalnego przeglądu, świadczy choćby objęcie tą regułą w 2022 r. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W związku z wyżej opisaną nieprawidłowością limit wydatków SRW w 2023 r. został zawyżony o 6497,2 mln zł. W art. 1 ust. 4 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 ujęto limit wydatków SRW w wysokości 1 002 722,3 mln zł, jednak – zdaniem NIK – prawidłowo obliczony limit powinien wynieść 996 225,1 mln zł.

Obliczony w Ministerstwie Finansów limit wydatków SRW³⁴ został podzielony pomiędzy objęte nim grupy jednostek w następujący sposób:

- wydatki funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zaplanowano łącznie na 294 446,2 mln zł,
- wydatki funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego zaplanowano na 60 787,5 mln zł³⁵,
- wydatki państwowych funduszy celowych zaplanowano na 50 163,5 mln zł,
- wydatki z wyodrębnionych rachunków przy jednostkach budżetowych zaplanowano na 1496,7 mln zł,
- wydatki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zaplanowano na 8331,8 mln zł,
- pozostała kwota limitu wydatków SRW w wysokości 587 496,7 mln zł mogła zostać wykorzystana w budżecie państwa.

Po dodaniu do tej kwoty:

- transferów z innych jednostek objętych regułą wydatkową,
- wydatków podlegających refundacji ze środków Unii Europejskiej,
- wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp,

³⁴ Po wyeliminowaniu z obliczeń przepływów finansowych pomiędzy jednostkami objętymi regułą wydatkową, wydatków majątkowych, wydatków podlegających refundacji ze środków Unii Europejskiej oraz wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp.

³⁵ Bez wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, wyłączonych z limitu wydatków SRW.

- wydatków inwestycyjnych: funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, objętych limitem wydatków SRW, państwowych funduszy celowych i budżetu państwa

ustalono limit wydatków budżetu państwa, który wyniósł 714 218,8 mln zł.

Badaniem NIK objęto poprawność uwzględnienia w obliczeniach wydatków 41 z 64 funduszy i rachunków objętych limitem wydatków SRW. W oparciu o analizę dokumentów źródłowych, obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów oraz wyjaśnień stwierdzono, że:

- w przypadku dwóch funduszy – Funduszu Strefowego i Funduszu Kredytowania Studiów Medycznych – w obliczeniach nie zostały uwzględnione żadne wydatki, przy czym w wypadku drugiego z wymienionych funduszy było to uzasadnione, gdyż wydatki były w całości finansowane za pomocą dotacji z budżetu państwa,
- wydatki Funduszu Żeglugi Śródlądowej zostały zawyżone o 10,5 mln zł w wyniku zaliczenia do nich kredytów,
- wydatki Funduszu Reprywatyzacji zostały zawyżone o 211,5 mln zł, gdyż zaliczono do nich udzielone pożyczki,
- wydatki Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych zostały omyłkowo zawyżone o 100 tys. zł,
- wydatki Funduszu Wsparcia Kredytobiorców zostały zawyżone o 960 mln zł w wyniku uwzględnienia w nich zwrotnego wsparcia i pożyczek dla kredytobiorców,
- wydatki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zostały zawyżone o 425,9 mln zł w wyniku uwzględnienia w nich części wydatków finansowanych z dotacji z budżetu państwa,
- w przypadku pozostałych 34 funduszy i rachunków, uwzględnione w limicie wydatki zostały obliczone prawidłowo.

Wyjaśniając przyczyny nieuwzględnienia w obliczeniach wydatków Funduszu Strefowego, Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wskazał na problem z szacowaniem wydatków tego funduszu, a ponadto poinformował, że w latach 2014-2019 i 2021 wydatki z tego funduszu wyniosły od 7 tys. zł do 7 mln zł, mieściły się więc w dopuszczalnych granicach błędu szacunku. NIK nie kwestionuje tej argumentacji, jednakże wskazuje, że zgodnie z uofp w obliczeniach należy uwzględnić wydatki wszystkich funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego. W wypadku omawianego funduszu oszacowania wydatków można dokonać w uproszczony sposób, zwłaszcza że – jak wskazują dane historyczne – ewentualny błąd prognozy będzie się mieścił w dopuszczalnych granicach.

Odnosząc się do ujęcia w wydatkach Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Reprywatyzacji odpowiednio kredytów i pożyczki, Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych poinformował, że w metodzie kasowej do wydatków należy zaliczyć udzielone kredyty i pożyczki.

Zdaniem NIK udzielenie kredytu lub pożyczki nie jest wydatkiem, gdyż jest to operacja o charakterze zwrotnym. Z tego powodu pożyczki udzielane z budżetu państwa nie są zaliczane do wydatków, tylko do rozchodów. Co więcej, nawet w obliczeniach wydatków innych funduszy, przeprowadzonych na potrzeby realizacji stabilizującej reguły wydatkowej, kredyty i pożyczki nie były zaliczane do wydatków. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego, wsparcie zwrotne udzielane ze środków Funduszu Wsparcia Kredytobiorców nie jest rzeczywistym wydatkiem, co oznacza, że nie powinno być uwzględniane w obliczeniach wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową. NIK uznaje takie podejście za prawidłowe.

Z kolei odnosząc się do przyczyn ujęcia zwrotnego wsparcia i pożyczek w obliczeniach wydatków Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, Dyrektor

Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego poinformowała, że kwotę wydatków obliczono na podstawie roboczych ustaleń z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, prowadzonych podczas opracowywania projektu planu finansowego funduszu. Zdaniem NIK zestawienie wpływów i wydatków Funduszu Wsparcia Kredytobiorców z dnia 2 czerwca 2022 r. nie dawało podstaw do zaliczenia transakcji o charakterze zwrotnym do wydatków.

W nawiązaniu do sposobu obliczenia wydatków Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej potwierdził, że przy ustalaniu kwoty tych wydatków na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej przedstawionego Radzie Dialogu Społecznego przyjęto błędną kwotę.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej poinformowała, że uwzględnienie w kwocie wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ujętej w limicie wydatków SRW, wydatków finansowanych z dotacji z budżetu państwa na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej wynikało ze stosowania art. 112aa ust. 2 uofp i z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 112aa ust. 2 uofp w kwocie wydatków SRW nie uwzględnia się m.in. wydatków budżetu środków europejskich i wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp, oraz przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 1, z tytułu dotacji i subwencji. Jednocześnie zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 do wydatków organów i jednostek objętych nieprzekraczalnym limitem wydatków, obliczonym zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, nie wlicza się planowanych wydatków budżetu państwa, o których mowa w art. 124 ust. 4 uofp, oraz planowanych wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp. Oznacza to, że wydatki finansowane z dotacji z budżetu państwa, w tym dotacji przekazanych na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej, nie powinny być uwzględniane w kwocie wydatków SRW. W związku z tym wydatki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powinny zostać pomniejszone w obliczeniach o pełną kwotę dotacji z budżetu państwa, wynoszącą 433 mln zł, a nie tylko o 7 mln zł.

Łączne finansowe skutki nieprawidłowości wykazanych przy obliczaniu limitu wydatków budżetu państwa ustalonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej wyniosły 8105,2 mln zł. W wyniku zmniejszenia kwoty limitu ustalonego w MF o wielkość wpływów z tytułu opłaty mocowej w wysokości 6497,2 mln zł, a także zwiększenia tego limitu o kwotę:

- transakcji zwrotnych ujętych w obliczeniach wydatków Funduszu Żeglugi Śródlądowej, Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Wsparcia Kredytobiorców w wysokości 1182 mln zł,
- dotacji z budżetu państwa ujętych w obliczeniach wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o 425,9 mln zł,
- zawyżonych wydatków Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych w wysokości 0,1 mln zł,

ww. limit zmniejszył się w stosunku do wielkości obliczonej w MF o 4889,2 mln zł. Zdaniem NIK limit wydatków budżetu państwa ustalony, na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, na etapie opracowania sierpniowego projektu ustawy budżetowej na rok 2023 powinien wynieść 709 329,6 mln zł.

Limit wydatków budżetu państwa zawarty w art. 1 ust. 2 projektu ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanego Radzie Dialogu Społecznego, został ustalony przy uwzględnieniu limitu wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

(akta kontroli: tom I str. 9-140, 236-255, 277-8321; tom VIII str. 7-44, 50-97, 101-334; tom IX str. 209-252, 277-322, 350-384; tom X str. 76-125 pliki 420-563)

4.3 Wielkość i struktura dochodów oraz wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Najważniejsze zmiany w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2022

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanym Radzie Dialogu Społecznego, kwota prognozowanych dochodów wyniosła 604 431,2 mln zł, tj. o 112 494,2 mln zł (o 22,9%) więcej niż w ustawie budżetowej na rok 2022 z 17 grudnia 2021 r.³⁶ Wydatki zaplanowano w kwocie 669 431,2 mln zł. Były one wyższe od wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022 o 147 594,2 mln zł, tj. o 28,3%. Deficyt budżetu państwa określono w wysokości 65 000 mln zł. Był on o 35 100 mln zł, tj. o 117,4% wyższy od deficytu zaplanowanego na 2022 r.

W budżecie środków europejskich zaplanowano dochody w łącznej wysokości 107 018,8 mln zł, tj. o 21 072 mln zł (o 24,5%) wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2022. Planowane wydatki zostały oszacowane na kwotę 123 201,5 mln zł, tj. o 27 033,4 mln zł (o 28,1%) wyższą niż w roku poprzednim. Deficyt budżetu środków europejskich określono na 16 182,7 mln zł. Był on o 5961,4 mln zł (o 58,3%) wyższy od deficytu z roku poprzedniego.

Prognoza dochodów budżetu państwa na 2023 r. została sporządzona na podstawie:

- materiałów planistycznych przekazanych na formularzach OPBD przez dysponentów części budżetowych, którzy łącznie zaplanowali dochody w wysokości 34 374,3 mln zł,
- sporządzonej w Ministerstwie Finansów prognozy dochodów w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* w wysokości 560 616,6 mln zł.

Powyższe prognozy, z wyjątkiem prognozy w części 77, dodanej już na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, składały się na pierwotną wersję projektu załącznika Nr 1 do ustawy budżetowej.

Na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej prowadzonych w Ministerstwie Finansów dane z formularza OPBD podlegały zmianom. Przed sporządzeniem projektu ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanego Radzie Dialogu Społecznego, dokonano ośmiu zmian kwot prognozowanych dochodów na łączną kwotę 9440,3 mln zł³⁷. Trzy zmiany skutkowały zmniejszeniem prognozowanych dochodów o 769,7 mln zł, a pięć – zwiększeniem o 10 210 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała sposób przeprowadzenia wszystkich ośmiu zmian. Zostały one dokonane prawidłowo i wynikały z wniosków przedłożonych przez dysponentów części budżetowych.

Z porównania dochodów ujętych w sierpniowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z prognozowanym wykonaniem tych dochodów w 2022 r. wynika, że dochody

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

³⁷ Porównanie na podstawie przekazanych baz planowanych dochodów na rok 2023 (baza dochodów – zgodna z projektem ustawy budżetowej na rok 2023 – etap I na Radę Ministrów – baza przekazana na płycie CD przez Departament Budżetu Państwa w dniu 5 września 2022 r.) oraz bazy OPBD 2023 – dochody (baza przekazana na płycie CD przez Departament Budżetu Państwa w dniu 13 września 2022 r.).

podatkowe wzrosną o 80 729,6 mln zł, tj. o 17,4%³⁸. Jednocześnie o 24 238,8 mln zł, tj. o 77,1% wzrosną prognozowane dochody niepodatkowe. Niepodlegające zwrotowi dochody budżetu państwa, pochodzące ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł, będą wyższe o 590,5 mln zł, tj. o 20,7%.

Plan wydatków budżetu państwa na 2023 r. został sporządzony na podstawie:

- materiałów planistycznych przekazanych na formularzach OPBW przez poszczególnych dysponentów części budżetowych, którzy łącznie zaplanowali wydatki w wysokości 574 690,8 mln zł,
- osobnego zestawienia rezerw celowych planowanych w wysokości 54 963,9 mln zł w części 83³⁹.

Powyższe wydatki składały się na pierwotną wersję projektu załącznika Nr 2 do ustawy budżetowej.

Dane z formularza OPBW podlegały zmianom podczas dalszych prac nad budżetem państwa, prowadzonych w Ministerstwie Finansów. Przed sporządzeniem projektu ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanego Radzie Dialogu Społecznego, plan wydatków zwiększono o 39 776,5 mln zł, czyli o 6,9%, do kwoty 669 431,2 mln zł.

Wzrost ten wynikał głównie z:

- wprowadzenia korekt w zakresie wydatków planowanych m.in. na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, przejścia graniczne czy nieodpłatną pomoc prawną⁴⁰;
- zmiany limitu wydatków ujmowanych w części 82 – *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*; nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁴¹, procedowana w trakcie prac na projektem ustawy budżetowej na rok 2023, wprowadziła istotne zmiany dotyczące wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań publicznych, w tym szczególnie istotnych zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców;
- nieujmowania we wstępnych kwotach wydatków środków na wypłatę świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego dla służb mundurowych oraz członków ich rodzin, co wymagało dodania tych wydatków do planu już na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej⁴²;
- dodania do planu wydatków na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także środków pochodzących z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)⁴³.

Zmiana limitu wydatków wynikała również z aktualizacji prognozy makroekonomicznej w sierpniu 2022 r. W wyniku tej aktualizacji wzrosły przede wszystkim szacunkowe

³⁸ Szczegółową analizę struktury oraz dynamiki dochodów i wydatków budżetu państwa przeprowadzono w rozdziale 5 niniejszego wystąpienia.

³⁹ Formularze OPBW zawierają wydatki dla części budżetowych poza częścią 83 – Rezerwy celowe.

⁴⁰ Dysponenci części budżetowych składają formularze OPBW tylko w zakresie nadzorowanych części budżetowych, bez wydatków na zadania realizowane w trakcie roku budżetowego przez Wojewodów.

⁴¹ Dz. U. poz. 1964.

⁴² Zgodnie z wytycznymi pisma limitowego, informacje w zakresie wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe były przedstawiane odrębnie wraz z materiałami dotyczącymi opracowania projektu budżetu, a następnie departament merytoryczny włączał wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe korektą zwiększającą pierwotne zgłoszenie formularzy OPBW Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dla części odpowiednio 37 – *Sprawiedliwość* i 42 – *Sprawy wewnętrzne*.

⁴³ Dane w tym zakresie składane są na formularzach OPBW i podlegają dalszej weryfikacji przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, a następnie korygowane są przez Departament Instytucji Płatniczej na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej.

koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co miało przełożenie na wzrost planowanej dotacji z budżetu państwa.

Łączny wzrost – o 28,3% – wydatków budżetu państwa planowanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. względem wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022 wynikał ze wzrostu o:

- 7,8% wydatków w grupie *dotacje i subwencje*,
- 42,2% wydatków w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*,
- 26,1% wydatków w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych*,
- 94,1% wydatków w grupie *wydatki majątkowe*,
- 153,8%, wydatków w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*,
- 16,1% wydatków w grupie *środki własne Unii Europejskiej*,
- 15,1% wydatków w grupie *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*.

(akta kontroli: tom V str. 49-114, 216-233; tom VII str. 260-287, 240-259 pliki 001-005, 228-230)

4.4 Planowanie rezerw

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. rezerwę ogólną zaplanowano w tej samej wysokości, co w budżecie na rok 2022, tj. 985 mln zł. Rezerwa ta stanowiła 0,15% wydatków budżetu państwa, co oznacza, że jej wysokość mieściła się w limicie określonym w art. 140 ust. 1 uofp, wynoszącym 0,2% wydatków budżetu.

(akta kontroli: tom II str. 551-553)

Rezerwy celowe zaplanowano w kwocie 54 963,9 mln zł, stanowiącej 8,2% wydatków budżetu państwa. Udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa był niższy niż w ustawie budżetowej na rok 2022 r. (8,9%), lecz wyższy niż w budżetach na lata 2015-2021, kiedy kształtował się na poziomie od 5,2% (w 2020 r., przed nowelizacją ustawy budżetowej) do 7,2% (w 2019 r.). W opracowanym równoległe z projektem ustawy budżetowej na rok 2023 projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. (dalej: ustawa o budżecie na rok 2023⁴⁴) zawarto przepis wyłączający stosowanie ograniczenia wysokości rezerw celowych określonego w art. 140 ust. 3 uofp⁴⁵. Zawieszenie limitu i zwiększenie poziomu środków planowanych w części 83 *Rezerwy celowe* uzasadniono potrzebą elastyczniejszego zaplanowania środków budżetowych z uwagi na trwający konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy i związane z nim, trudne do przewidzenia, skutki społeczno-gospodarcze i finansowe⁴⁶. W grudniu 2022 r. przepis o proponowanej przez MF treści został uchwalony przez Sejm.⁴⁷

(akta kontroli: tom II str. 1-31; tom III str. 374-377)

W załączniku nr 2 do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 30 sierpnia 2022 r. ujęto 63 pozycje rezerw celowych budżetu państwa, tj. o pięć pozycji mniej niż w ustawie budżetowej na rok 2022. Utworzono między innymi trzy duże rezerwy o bardzo ogólnych tytułach: poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań*

⁴⁴ Dz. U. poz. 2666.

⁴⁵ Przepis ten stanowi, że suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu, przy czym limitem nie są objęte rezerwy na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł oraz na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp (tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu).

⁴⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o budżecie na rok 2023.

⁴⁷ Art. 13 ustawy o budżecie na rok 2023.

kontynuowanych (w wysokości 4955,1 mln zł), poz. 49 Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych (6884 mln zł) i poz. 56 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania (3921,5 mln zł). W wymienionych trzech pozycjach zaplanowano łącznie 15 760,5 mln zł, co stanowiło 28,7% rezerw celowych budżetu państwa. Bardzo ogólne tytuły tych rezerw w praktyce pozwalają na finansowanie niemal dowolnych zadań z zakresu działalności państwa. Można uznać, że wymienione rezerwy mają charakter zbliżony do rezerwy ogólnej, przy czym podstawowa różnica polega na tym, że środkami tymi nie dysponuje Rada Ministrów, tylko Minister Finansów.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że rezerwy te stanowią konglomerat zgłoszeń dysponentów na etapie uzgodnień pomiędzy poszczególnymi członkami Rady Ministrów a Ministrem Finansów. Agregacja wielu szczegółowych przedsięwzięć w omawianych rezerwach zapobiega rozdrobnieniu ilości rezerw celowych i mnożeniu niekiedy podobnych celów.

Należy jednak zwrócić uwagę, że wymienione pozycje stanowią znacznie większy procent rezerw celowych niż w latach poprzednich. W ustawach budżetowych na 2020 r. i 2021 r. było to 13,4%, a na 2022 r. – 13,2%. Zdaniem NIK należy dążyć do większej precyzji w planowaniu wydatków a rezerwy celowe – jak sama nazwa wskazuje – powinny być przeznaczone na określone, jasno sprecyzowane cele. NIK podnosiła tę kwestię już w wystąpieniu pokontrolnym z 23 grudnia 2020 r. po kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* oraz w wystąpieniu pokontrolnym z 14 lutego 2022 r. po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*.

(akta kontroli: tom II str. 502-508; tom III str. 462-463, 472-473, 484-486)

Porównanie treści załącznika nr 2 do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. z odpowiednim załącznikiem do ustawy budżetowej na rok 2022 a także do ustaw budżetowych z lat poprzednich wykazało, że większość stanowiły rezerwy tworzone od lat na te same cele, przy czym niektóre tytuły były niezmiennie, a inne ulegały pewnym modyfikacjom poprzez włączenie lub wyodrębnienie z nich części zadań. W stosunku do poprzedniego roku zrezygnowano z jedenastu tytułów rezerw, co było związane z zakończeniem realizacji niektórych zadań albo z włączeniem środków do odpowiedniej części budżetowej, a w jednym przypadku – z włączeniem do innej rezerwy celowej. W projekcie ustawy budżetowej z 30 sierpnia 2022 r. zamieszczono pięć nowych tytułów rezerw, tj. poz. 10 *Środki na zadania w obszarze mieszkalnictwa i nadzoru budowlanego, w tym wykonania zastępcze* (w wysokości 278,6 mln zł), poz. 18 *Zadania związane z ochroną ludności, personalizacją dokumentów, bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową* (2204,4 mln zł), poz. 37 *Środki na realizację zadań inwestycyjnych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie* (250 mln zł), poz. 39 *Finansowanie zadań związanych z informatyzacją* (200 mln zł) i poz. 57 *Środki na wsparcie przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku* (230,8 mln zł).

(akta kontroli: tom II str. 12-23; tom III str. 374-375)

Z wyjaśnień pracowników Ministerstwa Finansów wynika, że powody utworzenia nowych rezerw były następujące: wstępna faza realizacji zadań i brak wiedzy co do rzeczywistego zapotrzebowania dysponenta na środki budżetowe (poz. 10), nieprzedłożenie przez MSWiA informacji o przyporządkowaniu wydatków do odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej (poz. 18), uwzględnienie wniosku dysponenta (poz. 39), brak znajomości dokładnych kosztów poszczególnych zadań oraz objęcie części zadań zapewnieniami finansowania (poz. 57). W przypadku

poz. 37 nie podano, jakie argumenty przemawiały za ujęciem środków w rezerwie celowej. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej poinformowała jedynie, że na wstępnym etapie planowania budżetowego kwota 250 mln zł została ujęta w rezerwie celowej, natomiast po ukształtowaniu projektu planu finansowego PGW Wody Polskie włączono tę kwotę do limitu dysponenta, zgodnie z jego wnioskiem.

Na późniejszym etapie prac, w projekcie ustawy budżetowej wprowadzono szereg zmian polegających m.in. na rezygnacji z utworzenia dwóch spośród wymienionych rezerw (poz. 18 i 37) i istotnym ograniczeniu (do 5 mln zł) wysokości rezerwy poz. 39 oraz jednoczesnym włączeniu środków do odpowiednich części budżetowych, a także do innych rezerw celowych. Zdaniem NIK zmiany polegające na włączeniu wydatków do odpowiednich części budżetowych były słuszne, należy jednak zauważyć, że wcześniejsze uzyskanie informacji od dysponentów o podziale na pozycje klasyfikacji budżetowej pozwoliłoby na przypisanie wydatków do odpowiednich części budżetowych już na etapie opracowania sierpniowego projektu ustawy budżetowej. Przede wszystkim NIK nie znajduje uzasadnienia dla planowania w rezerwie celowej środków na dotacje na zadania inwestycyjne dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, gdyż żadna z przesłanek wymienionych w art. 140 ust. 2 uofp nie została w tym przypadku spełniona, w tym przesłanka dotycząca braku możliwości dokonania podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli: tom II str. 1-25, 94-210, 335-337, 367-374, 392-401, 449-454, 464-475)

W celu dokonania oceny rzetelności planowania rezerw celowych na 2023 r. przeanalizowano także dane o rozdysponowaniu rezerw celowych w 2021 r. i porównano z wysokością rezerw zaplanowanych na rok 2023. Spośród 10 rezerw o najniższym stopniu rozdysponowania w 2021 r., w tym pięciu nierozdysponowanych w ogóle na cele określone w ustawie budżetowej:

- w czterech przypadkach (poz. 18, 30, 65 i 68)⁴⁸ rezerwa o tożsamym tytule nie została zaplanowana w budżecie na rok 2023,
- w dwóch przypadkach (poz. 19 i 21)⁴⁹ wysokość rezerwy na 2023 r. uległa zmniejszeniu (odpowiednio o 36,5% i o 50%)⁵⁰,
- w jednym przypadku (poz. 36) wysokość rezerwy na 2023 r. została zwiększona, przy czym zmianie uległ także zakres zadań przewidzianych do sfinansowania⁵¹;

⁴⁸ Poz. 18 Środki na realizację rządowego programu „Dobry start”, poz. 30 Środki na realizację ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, poz. 65 Środki na informatyzację w ochronie zdrowia, o których mowa w art. 97 ust. 10-14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, poz. 68 Środki na dofinansowanie przez marszałka województwa budowy domu opieki wyręczającej przy wrocławskim hospicjum dla dzieci.

⁴⁹ Poz. 19 Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące), poz. 21 Rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń.

⁵⁰ Rezerwę poz. 19 zmniejszono z 5,2 mln zł w 2021 r. do 3,3 mln zł w 2023 r. a rezerwę poz. 21 zmniejszono z 4 mln zł w 2021 r. do 2 mln zł w 2023 r.

⁵¹ W budżecie na 2021 r. utworzono rezerwę poz. 36 Środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych oraz innych programów rządowych wspieranych gwarancjami Skarbu Państwa w kwocie 1200 mln zł, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 tytuł rezerwy uzupełniono o „wydatki na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa” a kwotę rezerwy zwiększono do 3704,5 mln zł.

- w trzech przypadkach (poz. 15, 17 i 48)⁵², pomimo braku lub niskiego stopnia rozdysponowania w 2021 r., rezerwa została zaplanowana na rok 2023 w kwocie wyższej (odpowiednio o 40,3%, 545,5% i 2423,6%).⁵³
(akta kontroli: tom II str. 67-93; tom III str. 367-372)

Zwiększenia kwot wymienionych trzech rezerw dokonano na podstawie zapotrzebowania zgłoszonego przez właściwych dysponentów, tj. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (poz. 15), Szefa Krajowego Biura Wyborczego (poz. 17) i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (poz. 48).

Odnośnie do rezerwy poz. 15, w której większość stanowią środki planowane na finansowanie ulg dla rodziców z rodzin wielodzietnych w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego, wyjaśniono⁵⁴, że niski stopień rozdysponowania rezerwy w latach 2020-2021 stanowił anomalię spowodowaną wystąpieniem epidemii COVID-19 i związanymi z nią ograniczeniami mobilności społeczeństwa oraz wprowadzonymi limitami dopuszczalnego obciążenia m.in. w transporcie.

W sprawie ponad 25-krotnego zwiększenia rezerwy poz. 48, tworzonej na podstawie art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych⁵⁵, Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wyjaśniła, że w projekcie budżetu na 2023 r. uwzględniono kwotę zgłoszoną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Zwiększenie rezerwy miało związek z zaawansowanymi pracami nad projektem *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych (RPRS) 2022-2026* oraz oceną, iż w dotychczasowej wysokości rezerwa celowa nie spełniała swojej roli, gdyż przewidziane na nią środki nie mogły zabezpieczyć kosztów ponoszonych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych w przypadku nagłych i ostrych kryzysów o dużej skali.

Blisko sześciokrotne zwiększenie wysokości rezerwy poz. 17, z której finansowane są zadania dotyczące wyborów i referendum, wynikało z konieczności zapewnienia środków na organizację wyborów samorządowych i parlamentarnych, których termin przypada w 2023 r.⁵⁶

Powyższe ustalenia wskazują, że dane o stopniu rozdysponowania rezerw w 2021 r. były brane pod uwagę przy planowaniu rezerw na rok 2023, przy czym uwzględniano także inne okoliczności mające wpływ na wysokość potrzebnych środków.

(akta kontroli: tom II str. 40-41, 57, 211-287, 549)

W przypadku rezerwy celowej poz. 17 wydatki zostały niewłaściwie przyporządkowane do grup ekonomicznych. Niemal całość środków (99,9%) zaplanowano w grupie „wydatki bieżące jednostek budżetowych”, a pozostałą kwotę – w grupie „wydatki majątkowe”. Żadnej kwoty nie przypisano do grupy „dotacje i subwencje”, choć na przykład w 2019 r., kiedy organizowano wybory do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego, większość środków rozdysponowanych z rezerwy (ponad 70%) była przeznaczona na dotacje dla jednostek samorządu

⁵² Poz. 15 Środki na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny, poz. 17 Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum, poz. 48 Rezerwa na finansowanie działań w zakresie rezerw strategicznych, w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej.

⁵³ Rezerwę poz. 15 zwiększono z 39,4 mln zł w 2021 r. do 55,3 mln zł w 2023 r., rezerwę poz. 17 zwiększono z 216,2 mln zł w 2021 r. do 1395,6 mln zł w 2023 r., rezerwę poz. 48 zwiększono z 5,9 mln zł w 2021 r. do 150 mln zł w 2023 r.

⁵⁴ Pismo Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej nr FG6.0811.12.2022.1087.KSF z 10 października 2022 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1513, ze zm.

⁵⁶ Zmiana terminu wyborów samorządowych była rozważana i procedowana na późniejszym etapie.

terytorialnego (§§ 2010 i 2110). Pracownicy Ministerstwa Finansów, dokonując obliczeń na potrzeby stabilizującej reguły wydatkowej, przyjęli, że rezerwa na 2023 r. obejmuje dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 1116,5 mln zł.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśniła, że omawiana rezerwa została zaplanowana w wysokości i zgodnie z klasyfikacją wynikającą ze zgłoszenia Szefa Krajowego Biura Wyborczego do projektu ustawy budżetowej na rok 2023, a w zgłoszeniu tym nie wyodrębniono wydatków przeznaczonych na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast dane na potrzeby stabilizującej reguły wydatkowej oszacowane zostały na podstawie wykonania dotacji w latach ubiegłych.

Należy zauważyć, że Szef Krajowego Biura Wyborczego w piśmie z 28 lipca 2022 r. zgłosił do rezerwy wydatki w łącznej kwocie 1395,6 mln zł, w tym wydatki majątkowe – 1,6 mln zł. W wymienionym piśmie nie wskazano, w jakiej grupie ekonomicznej mają być klasyfikowane pozostałe wydatki.

Zdaniem NIK w przypadku wątpliwości co do klasyfikacji wydatków lub gdyby klasyfikacja wydatków podana w zgłoszeniu dysponenta istotnie odbiegała od faktycznego rozdysponowania rezerwy w latach ubiegłych, należało zwrócić się w tej sprawie do dysponenta i upewnić co do charakteru planowanych wydatków. Niewłaściwe przyporządkowanie środków do grup ekonomicznych w pewnym stopniu zniekształca obraz planowanych wydatków budżetu państwa oraz powoduje rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych.

(akta kontroli: tom II str. 540-550, 554-559)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 grudnia 2020 r., skierowanym do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* NIK sformułowała uwagę, że wydatki, które można przyporządkować do określonych podziałek klasyfikacyjnych i które nie spełniają żadnego z warunków określonych w art. 140 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych, powinny być planowane w odpowiednich częściach budżetowych. Mając na uwadze powyższe zalecenie, Ministerstwo Finansów włączyło niektóre wydatki, w 2022 roku zaplanowane w rezerwach celowych, do właściwych części budżetowych. Jako przykłady działań podjętych w tym kierunku można wskazać rezygnację m.in. z następujących rezerw, które funkcjonowały w budżecie na rok 2022:

- poz. 61 – *Zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego* w wysokości 1000 mln zł; w projekcie budżetu na 2023 r. środki włączono do części 18 – *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*⁵⁷,
- poz. 10 *Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2022-2027* w wysokości 591,2 mln zł; w projekcie budżetu na 2023 r. środki na ten cel ujęto w części 48 – *Gospodarka złożami kopalni*,

⁵⁷ Rezygnację z utworzenia rezerwy na ten cel umożliwiła zmiana przepisów w 2022 r., tj. uchylene art. 21 ust. 2 ustawy z 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756, ze zm.).

- poz. 18 Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 w wysokości 80 mln zł; w projekcie budżetu na 2023 r. środki zaplanowano w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów⁵⁸,
- poz. 37 Środki na stypendia sportowe (wraz z pochodnymi) dla zawodników, członków kadry narodowej – Team 100, uzdolnionych członków kadry narodowej w wieku 16-17 lat, trenerów w wysokości 44 mln zł; w projekcie budżetu na 2023 r. środki uwzględniono w części 25 – Kultura fizyczna,
- poz. 57 Środki na uzupełnienie finansowania udziału Polski w Konwencji Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) w wysokości 20 mln zł; w projekcie budżetu na 2023 r. środki włączono do części 20 – Gospodarka,
- poz. 65 Program wieloletni pn. „Program polskiej energetyki jądrowej” w wysokości 30 mln zł; w projekcie budżetu na 2023 r. środki włączono do części 47 – Energia i 68 – Państwowa Agencja Atomistyki.

Zrezygnowano również z utworzenia rezerwy celowej poz. 39 Środki na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, a także na realizację dodatku wychowawczego, dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego oraz dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w 2022 r. w wysokości 500 mln zł), a środki włączono do części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Miało to związek ze zmianą organu dokonującego wypłaty tzw. świadczenia 500 plus. Dotychczas świadczenie to było wypłacane przez gminy, a w trakcie 2022 r. zadanie to przejął Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

NIK pozytywnie ocenia powyższe działania polegające na włączeniu wydatków do odpowiednich części budżetowych, przy czym należy zauważyć, że udział rezerw celowych w planowanych wydatkach budżetu państwa był w dalszym ciągu wysoki (powyżej 8%). Wpływ na to miało między innymi zwiększenie rezerw celowych poz. 8, 36, 44, 49 i 56.

(akta kontroli: tom II str. 24-25)

Rezerwy budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 71 948 mln zł, stanowiącej 58,4% wydatków tego budżetu. Zagadnienia związane z planowaniem tych rezerw nie były przedmiotem szczegółowego badania w ramach niniejszej kontroli.

(akta kontroli: tom II str. 65-66)

4.5 Planowanie wydatków prawnie zdeterminowanych

Wydatki na ochronę zdrowia

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. na finansowanie ochrony zdrowia zaplanowano:

- wydatki w części 46 – Zdrowie w kwocie 15 618,1 mln zł, z tego w budżecie państwa – 14 591,3 mln zł i w budżecie środków europejskich – 1026,8 mln zł,
- wydatki w innych częściach budżetowych w dziale 851 Ochrona zdrowia w kwocie 5710,9 mln zł, z tego w budżecie państwa – 5520,5 mln zł i w budżecie środków europejskich – 190,3 mln zł.

Łącznie w budżecie państwa i budżecie środków europejskich na ochronę zdrowia zaplanowano 21 328,9 mln zł.

⁵⁸ W 2022 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030”. Zmiana Programu umożliwiła planowanie środków w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a nie tak jak dotychczas – w rezerwie celowej.

Ponadto, według kalkulacji sporządzonej w Ministerstwie Finansów, planowane poza budżetem państwa nakłady na finansowanie ochrony zdrowia w 2023 r. obejmowały:

- koszty Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ) ujęte w zatwierdzonym w lipcu 2022 r. planie finansowym NFZ, z wyłączeniem kosztów finansowanych z dotacji z budżetu państwa oraz ze środków przekazywanych z Funduszu Medycznego, w wysokości 137 745 mln zł,
- odpis dla Agencji Badań Medycznych⁵⁹, ujęty w planie finansowym NFZ, w wysokości 403,5 mln zł,
- odpis dla Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji⁶⁰, ujęty w planie finansowym NFZ, w wysokości 80,7 mln zł,
- koszty ujęte w planie finansowym Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (dalej: FRPH) w wysokości 40,2 mln zł,
- koszty ujęte w planie finansowym Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych, z wyłączeniem środków pochodzących z wpłat z budżetu państwa, w wysokości 4,4 mln zł.

Zgodnie z powyższym wyliczeniem kwota planowanych nakładów na finansowanie ochrony zdrowia w 2023 r. miała wynieść łącznie 159 602,7 mln zł, tj. o 2270,7 mln zł więcej od ustawowego minimum określonego w art. 131c ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. W myśl tego przepisu na finansowanie ochrony zdrowia w 2023 r. należało przeznaczyć środki w wysokości nie niższej niż 6,00% produktu krajowego brutto⁶¹, co oznaczało konieczność zaplanowania na ten cel co najmniej 157 332 mln zł. Warunek ten został spełniony.

Należy przy tym zauważyć, że wystąpiła niespójność pomiędzy planem finansowym NFZ a projektem ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. W zatwierdzonym przez Ministra Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Finansów w dniu 26 lipca 2022 r. planie finansowym NFZ w przychodach funduszu przewidziano dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zespołów ratownictwa medycznego w wysokości 2967 mln zł, na finansowanie świadczeń wyspospecjalistycznych – 221,6 mln zł, finansowanie leków dla osób powyżej 75 roku życia – 1070,9 mln zł oraz na finansowanie leków dla kobiet w ciąży – 29 mln zł. Łącznie wysokość tych dotacji miała wynieść 3988,5 mln zł. Dotacji tych nie uwzględniono w projekcie ustawy budżetowej z 30 sierpnia 2022 r. Miało to związek z faktem, że wstępna kwota wydatków na rok 2023, przekazana Ministrowi Zdrowia w piśmie z 13 lipca 2022 r., wyniosła 15 013,3 mln zł i była o 337,9 mln zł niższa od wstępnej kwoty wydatków na rok 2022. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśnił, że wstępna kwota wydatków została ustalona przy uwzględnieniu art. 131c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, w którym określono wysokość minimalnych nakładów na ochronę zdrowia i sposób ich obliczenia. Oznacza to, że punktem wyjścia było obliczenie minimalnych wymaganych ustawowo nakładów na ochronę zdrowia, a następnie – w związku z prognozowanym wzrostem przychodów NFZ z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne – ograniczono, w stosunku do roku poprzedniego, wysokość wydatków na ochronę zdrowia planowanych w budżecie państwa. Minister Zdrowia uznał wstępną kwotę wydatków

⁵⁹ Odpis, o którym mowa w art. 97 ust. 3e ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1285, ze zm. (dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej).

⁶⁰ Odpis, o którym mowa w art. 31t ust. 5-9 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁶¹ Wartość produktu krajowego brutto jest ustalana na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, według stanu na dzień 31 sierpnia (Dz. U. z 2021 r. poz. 151). Według obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2021 r. wartość PKB w 2021 r. wyniosła 2622,2 mld zł.

za niewystarczającą i związku z tym podjął prace legislacyjne mające na celu przekazanie Narodowemu Funduszu Zdrowia finansowania wyżej wymienionych zadań, które dotychczas były finansowane z dotacji z budżetu państwa. Dodatkowo zlikwidowany ma zostać obowiązek opłacania z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby wskazane w przepisach ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej⁶², co pozwoli obniżyć wydatki budżetu państwa o 1 mld zł i jednocześnie wpłynie na zmniejszenie przychodów NFZ. Ustawa zawierająca wymienione rozwiązania została uchwalona przez Sejm 16 listopada 2022 r.

W związku z zapowiedzią Ministra Zdrowia dotyczącą podjęcia działań legislacyjnych w powyższym zakresie, Minister Finansów wystąpił w sierpniu 2022 r. do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o przekazanie aktualnej projekcji planu finansowego tego funduszu na rok 2023. Prezes NFZ przesłał taką projekcję. Uwzględniła ona, oprócz wyżej wymienionych zmian, także zmianę prognozowanych przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, wynikającą z aktualizacji prognozowanych wskaźników makroekonomicznych. W oparciu o te materiały w Ministerstwie Finansów sporządzono drugą kalkulację nakładów na ochronę zdrowia w 2023 r. Według obliczeń MF wysokość tych nakładów miała wynieść 165 349,8 mln zł, tj. o 8017,8 mln zł więcej od wymaganego minimum.

Zdaniem NIK obliczona kwota nakładów została zawyżona o 39,7 mln zł, co wynikało z niewyeliminowania przepływu środków pomiędzy NFZ a FRPH. Z opisu do planu finansowego NFZ na rok 2023 wynika, że jednym z kosztów funduszu są środki przekazywane na podstawie art. 97 ust. 3h ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej na rachunek FRPH z tytułu udziału we wpływach z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi. W planie finansowym NFZ na rok 2023 ujęto koszty z tego tytułu w kwocie 39,7 mln zł. Podana kwota została uwzględniona w planie finansowym FRPH, zamieszczonym w załączniku nr 13 do projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Zgodnie z tym planem przychody FRPH w 2023 r. mają wynieść 54 mln zł, w tym 39,7 mln zł z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym. Koszty realizacji zadań FRPH mają wynieść 40,2 mln zł i w tej wysokości zostały przyjęte w kalkulacji MF. Oznacza to, że przy obliczaniu nakładów na finansowanie ochrony zdrowia koszty w kwocie 39,7 mln zł zostały uwzględnione podwójnie – jako koszt NFZ oraz jako koszt FRPH. Podobna sytuacja miała miejsce w roku poprzednim, na co NIK zwracała uwagę w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*.

Zastępca dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w powyższej kwestii przedstawił stanowisko, że przyjęty przez MF sposób kalkulacji nakładów wynikał wprost z przepisów art. 131c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, w których nie było mowy o wyeliminowaniu transferu środków pomiędzy NFZ a FRPH. Poinformował również, że Ministerstwo Finansów po przekazaniu ubiegłorocznych wyników kontroli NIK niezwłocznie wystąpiło do Ministerstwa Zdrowia z informacją o potrzebie nowelizacji przepisów art. 131c. Uchwalona w dniu 16 listopada 2022 r. ustawa o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw wyeliminowała opisywaną sytuację.

⁶² Według nowych przepisów składki na ubezpieczenie zdrowotne nie będą opłacane m.in. za: a) bezrobotnych, niepobierających zasiłku dla bezrobotnych lub stypendium, b) studentów i doktorantów, c) uczniów w rozumieniu przepisów o systemie oświaty, d) żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową, ćwiczenia wojskowe oraz pełniących terytorialną służbę wojskową. Osoby te będą miały status osoby ubezpieczonej.

Po odjęciu wyżej wymienionego transferu środków w wysokości 39,7 mln zł od obliczonej w MF, łącznej kwoty nakładów na ochronę zdrowia, nakłady te w dalszym ciągu przekraczały ustawowe minimum, wynoszące 6% PKB. Tym samym spełniony został warunek określony w art. 131c ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

(akta kontroli: tom III str. 1-169)

Wydatki na cele obronne

W myśl art. 40 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶³ na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należało przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 3% produktu krajowego brutto, przy czym udział wydatków majątkowych w tej kwocie miał wynieść co najmniej 20%. Wymogi te zostały spełnione. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. zaplanowano wydatki budżetu państwa na cele obronne w kwocie 97 445 mln zł⁶⁴, stanowiącej 3% wartości PKB przyjętej w założeniach projektu budżetu państwa na rok 2023⁶⁵. W ramach wymienionej kwoty na wydatki majątkowe przeznaczono 40 151,5 mln zł⁶⁶, tj. 41,2% środków.

Zauważenia wymaga, że do wydatków obronnych, podobnie jak w latach 2020-2022, zaliczono środki finansowe przeznaczone na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. W myśl art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶⁷ środki na te zadania nie powinny być zaliczane do wydatków na cele obronne⁶⁸, przy czym przepis ten odwołuje się do ustalania wysokości nakładów w oparciu o art. 7 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁹ nie zaś do planowania wydatków na podstawie art. 40 nowo uchwalonej ustawy o obronie Ojczyzny. Opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy okołobudżetowej na rok 2023 przewidywał, iż przepis art. 460 ust. 10 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w 2023 r., podobnie jak w latach 2020-2022, nie będzie stosowany⁷⁰. W związku z tym zaplanowaną na kształcenie w uczelniach wojskowych osób cywilnych kwotę 290,5 mln zł zaliczono do wydatków na cele obronne. W przypadku wyłączenia tej kwoty z wydatków obronnych nie zostałby spełniony wymóg określony w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, gdyż zaplanowana kwota byłaby o 285,5 mln zł niższa od wymaganego minimum⁷¹.

(akta kontroli: tom III str. 170-182)

Finasowanie ww. zadań w ramach limitu wydatków obronnych Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów uzasadnił tym, że studenci studiów stacjonarnych

⁶³ Dz. U. poz. 2305, ze zm.

⁶⁴ Wydatki w części 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 96 920,5 mln zł oraz wydatki w dziale 752 *Obrona narodowa* poza częścią 29 w kwocie 524,5 mln zł.

⁶⁵ Prognozowana wartość PKB na 2023 r. to 3248 mld zł.

⁶⁶ Wydatki majątkowe w części 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 40 123,4 mln zł oraz w dziale 752 *Obrona narodowa* w innych częściach budżetu państwa w kwocie 28,1 mln zł.

⁶⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 574, ze zm.

⁶⁸ Zgodnie z art. 460 ust. 10 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wydatki ze środków finansowych, o których mowa w ust. 8 pkt 2 (tj. środków finansowych przeznaczonych na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi) nie stanowią wydatków budżetowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 161. Ustawa została uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r., w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

⁷⁰ W uchwalonej 1 grudnia 2022 r. ustawie okołobudżetowej na rok 2023 stanowi o tym art. 22.

⁷¹ Zaplanowana na cele obronne kwota wydatków budżetu państwa powinna wynieść co najmniej 97 440 mln zł.

i doktoranci, będący osobami cywilnymi kształceni w uczelniach wojskowych nabywają kwalifikacje, które mogą być przydatne do pracy w zakresie obronności państwa. Wskazał również, że Minister Obrony Narodowej nie zgłaszał zastrzeżeń w powyższym zakresie.

W trakcie prac nad ustawą o obronie Ojczyzny Minister Finansów zgłosił propozycję uchylecia ust. 10 w art. 460 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, lecz uwaga ta nie została uwzględniona. Z faktu tego można wnosić, że Minister Obrony Narodowej nie podziela stanowiska Ministra Finansów w kwestii zaliczania wydatków na kształcenie osób cywilnych do wydatków obronnych.

(akta kontroli: tom IX str. 209-239)

Zdaniem NIK, jeżeli na etapie opracowywania i uchwalania ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce uznano, że omawiane wydatki nie służą realizacji celów obronnych Polski, to nie powinny być one zaliczane do kwoty wydatków obronnych. Kwestia ich zaliczania bądź wyłączenia z wydatków obronnych wymaga jednoznacznego uregulowania, a raz przyjęta zasada powinna być konsekwentnie stosowana w kolejnych latach.

Wydatki na transport

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego⁷² wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Prognozowane wpływy z tego tytułu w 2023 r. miały wynieść 39 622 mln zł⁷³, a zatem planowane wydatki na infrastrukturę transportu lądowego nie powinny być niższe niż 7132 mln zł. Wymóg ten został spełniony, gdyż w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. na infrastrukturę transportu lądowego zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 12 491,7 mln zł.⁷⁴

(akta kontroli: tom III str. 184-215)

Ponadto w budżecie państwa uwzględniono środki na dofinansowanie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (dalej: RFRD), w wysokości 674,1 mln zł, z tego 500 mln zł w części 29 – *Obrona narodowa* oraz 174,1 mln zł w rezerwie celowej poz. 5 – *Uzupełnienie środków dla Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*, z przeznaczeniem na wpłatę w ramach części 39 – *Transport*. Tym samym spełnione zostały wymogi określone w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁷⁵, w zakresie zapewnienia wpłaty z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie (art. 5 ust. 1 pkt 2), oraz nieprzekroczenia maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie funduszu w 2023 r. w wysokości 1,6 mld zł (art. 51 ust. 1 pkt 6).

Początkowo, na etapie ustalenia wstępnej kwoty wydatków na rok 2023 dla Ministra Infrastruktury, na wpłatę do RFRD z części 39 – *Transport* przewidziane zostały środki

⁷² Dz. U. z 2021 r. poz. 688.

⁷³ Dochody w rozdziale 75610 *Wpływy z podatku akcyzowego od paliw silnikowych* zaplanowano w kwocie 38 650 mln zł, zaś w rozdziale 75627 *Wpływy z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych* – w wysokości 927 mln zł, co daje łącznie 39 622 mln zł.

⁷⁴ W wyczerpieniach wzięto pod uwagę wydatki klasyfikowane w części 39 – *Transport*, w dziale 600 *Transport i łączność*, w rozdziałach 60002 *Infrastruktura kolejowa* (6999,4 mln zł), 60011 *Drogi publiczne krajowe* (4760,3 mln zł) i 60012 *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad* (732 mln zł).

⁷⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 505, ze zm.

w wysokości 1100 mln zł. Następnie jednak pismem z 25 sierpnia 2022 r. Minister Infrastruktury poinformował Ministra Finansów o przeprowadzeniu szczegółowej analizy harmonogramów płatności z RFRD i możliwości przeniesienia na lata późniejsze (2024-2026) wpłaty z budżetu państwa na RFRD w kwocie 925,9 mln zł, przy czym zwiększenie o 308,6 mln zł rocznie wysokości wpłat na fundusz w latach 2024-2026 będzie wymagało zmian legislacyjnych. W związku z tym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 na wpłatę z części budżetowej 39 – *Transport* zaplanowano 174,1 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 185-186, 201-215)

4.6 Terminowość opracowania projektu ustawy budżetowej przekazanego Radzie Dialogu Społecznego

Opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy budżetowej na rok 2023 wraz z uzasadnieniem został przekazany przez Ministra Finansów Radzie Ministrów w dniu 29 sierpnia 2022 r. Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 sierpnia 2022 r. i tego samego dnia został skierowany do Rady Dialogu Społecznego. Tym samym zapewniono dotrzymanie terminu wskazanego w art. 18 ust. 1 ustawy o RDS w powiązaniu z art. 141 uofp. Zgodnie z tymi przepisami strona rządowa kieruje projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem do RDS, w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i strony pracodawców, nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, co powinno nastąpić do 30 września.

(akta kontroli: tom V str. 41-48)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. przyjęcie istotnie niższej, względem większości zewnętrznych prognoz, prognozy inflacji na 2023 r., w której nie doszacowano wpływu zakładanego wygaśnięcia z końcem 2022 r. tarczy antyinflacyjnej i efektu utrwalenia się oczekiwań inflacyjnych w warunkach rosnącej inflacji bazowej;
2. zawyżenie, na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego Radzie Dialogu Społecznego, limitu wydatków SRW o 6497,2 mln zł i limitu wydatków budżetu państwa, ustalonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, o 4889,2 mln zł, w wyniku zwiększenia tych limitów o wielkość dochodów z opłaty mocowej, a także w wyniku uwzględnienia w pierwszym z ww. limitów przepływów finansowych, które powinny zostać wyeliminowane z obliczeń;
3. zaplanowanie w rezerwie celowej środków na dotacje na zadania inwestycyjne dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w wysokości 250 mln zł, pomimo niespełnienia żadnej z przesłanek wymienionych w art. 140 ust. 2 uofp;
4. utworzenie rezerw celowych poz. 44, 49 i 56 w łącznej wysokości 15 760,5 mln zł o bardzo ogólnych tytułach, bez wskazania konkretnego celu przeznaczenia zaplanowanych w nich środków;
5. niewłaściwe przyporządkowanie środków planowanych w rezerwie celowej poz. 17 do grup ekonomicznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok 2023 w terminie umożliwiającym skierowanie tego projektu do Rady Dialogu Społecznego co najmniej 30 dni przed przekazaniem go do Sejmu, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o RDS, w nawiązaniu do art. 141 uofp.

NIK pozytywnie ocenia zaktualizowanie prognozy makroekonomicznej na początku sierpnia 2022 r. względem prognozy zawartej w WFPF. Co do zasady prognoza stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 nie odbiegała znacząco od prognoz sporządzonych przez inne instytucje i uwzględniała czynniki oddziałujące na kształtowanie się prognozowanych wielkości. Wyjątek stanowiła prognoza wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych na 2023 r., która była istotnie niższa względem większości prognoz publikowanych w trzecim kwartale 2022 r.

W czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego Radzie Dialogu Społecznego MF obliczyło kwotę wydatków SRW zgodnie ze wzorem zawartym w art. 112aa ust. 1 uofp. Natomiast limit wydatków SRW i limit wydatków budżetu państwa obliczony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej zostały ustalone nieprawidłowo. Limit wydatków SRW w 2023 r. został zawyżony o 6497,2 mln zł w związku z niedoprowadzeniem do włączenia do reguły wydatkowej jednostek otrzymujących dochody z opłaty mocowej, mimo że kwota wydatków SRW została zwiększona o wielkość tych dochodów. Natomiast limit wydatków budżetu państwa obliczony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej powinien być o 4889,2 mln zł niższy w stosunku do wielkości ustalonej w MF. Łączne finansowe skutki nieprawidłowości wykazanych przy obliczaniu limitu wydatków budżetu państwa ustalonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej wyniosły 8105,2 mln zł.

Należy zaznaczyć, że limit wydatków budżetu państwa zawarty w art. 1 ust. 2 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego Radzie Dialogu Społecznego został ustalony przy uwzględnieniu limitu wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

NIK pozytywnie ocenia uwzględnienie podczas opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 czynników i uwarunkowań dotyczących dochodów i wydatków publicznych, zawartych w WFPF i w założeniach projektu budżetu państwa. Ponadto przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 częściowo uwzględniono uwagi zgłaszane w trakcie opiniowania WFPF oraz założeń projektu budżetu państwa na 2023 r. przez Radę Dialogu Społecznego. Poszczególni dysponenti części budżetowych opracowali plany wydatków przy uwzględnieniu wstępnej kwoty wydatków, ustalonej przez Ministra Finansów.

Prognoza dochodów budżetu państwa została sporządzona na podstawie materiałów planistycznych przekazanych na formularzach OPBD przez dysponentów części budżetowych oraz sporządzonej w Ministerstwie Finansów prognozy dochodów, która nie była objęta badaniem NIK ze względu na to, że jest przewidziana oddzielna kontrola tego zagadnienia. Zmiany wprowadzone na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej zostały dokonane prawidłowo i wynikały z wniosków przedłożonych przez dysponentów części budżetowych. Plan wydatków budżetu państwa na 2023 r. został sporządzony na podstawie materiałów planistycznych przekazanych na formularzach OPBW przez poszczególnych dysponentów części budżetowych oraz na podstawie osobnego zestawienia rezerw budżetowych. Dane z formularza OPBW podlegały uzasadnionym zmianom.

Rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości mieszczącej się w ustawowym limicie (art. 140 ust. 1 uofp). Limit określony w art. 140 ust. 3 uofp dla rezerw celowych został przekroczony, przy czym opracowano projekt przepisu znoszącego jego obowiązywanie w 2023 r. NIK pozytywnie ocenia włączenie do odpowiednich części budżetowych szeregu wydatków zaplanowanych w rezerwach w 2022 r. oraz uwzględnienie danych o stopniu rozdysponowania rezerw w 2021 r. Mimo to, w ocenie NIK, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. zbyt

duża część wydatków budżetu państwa została ujęta w rezerwach celowych. Tytuły rezerw celowych poz. 44, 49 i 56 w łącznej wysokości 15 760,5 mln zł zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny, co pozwala na dużą swobodę w dysponowaniu ich środkami. Ponadto w rezerwach celowych uwzględniono wydatki w wysokości 250 mln zł, które nie spełniały żadnej z przesłanek wymienionych w art. 140 ust. 2 uofp. Środki zaplanowane w rezerwie celowej poz. 17 zostały niewłaściwie przyporządkowane do grup ekonomicznych.

Nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową i infrastrukturę transportu lądowego zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi ich minimalną wysokość.

OBSZAR 5. Opracowanie projektu ustawy budżetowej przekazanego do Sejmu

Opis stanu faktycznego

5.1 Najważniejsze zmiany względem projektu przekazanego Radzie Dialogu Społecznego

Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanego do Sejmu, posługiwano się tą samą prognozą makroekonomiczną, którą sporządzono na potrzeby przygotowania projektu tej ustawy przekazanego Radzie Dialogu Społecznego.

Do Ministerstwa Finansów, w trybie art. 18 ust. 4 ustawy o RDS⁷⁶, wpłynęły opinie niektórych organizacji reprezentujących strony pracowników i strony pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego odnoszące się do projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Opinie przedstawiły: Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych. Przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 częściowo uwzględniono uwagi zgłoszone przez ww. organizacje.

Wyżej wymienione organizacje odniosły się krytycznie do projektu ustawy budżetowej na rok 2023⁷⁷. Organizacje reprezentujące zarówno pracowników, jak i pracodawców w szczególności zwróciły uwagę na: niezadowalający poziom wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej na poziomie 7,8% oraz nierealistyczne, ich zdaniem, założenie dotyczące inflacji. Ponadto organizacje reprezentujące pracowników wskazały m.in. na: brak zapowiedzi kontynuacji rozwiązań antyinflacyjnych, które w 2022 r. zostały podjęte w związku ze wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych, wzrostem cen paliw, prądu oraz gazu będących skutkiem ograniczenia zasobów naturalnych do dyspozycji w związku z sankcjami nałożonymi na Rosję, brak odmrożenia wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, niezadowalający poziom wzrostu wynagrodzeń w oświacie oraz dla pracowników szkolnictwa wyższego i nauki, a także problem wypłacania dodatkowych świadczeń emerytalnych, tj. 13 i 14 emerytury, z funduszy znajdujących się poza budżetem. Natomiast organizacje reprezentujące pracodawców zwróciły uwagę na: brak przejrzystości i brak pełnej informacji w zakresie planowanego deficytu oraz wskazania, kto jest nabywcą obligacji emitowanych przez instytucje takie jak Bank Gospodarstwa Krajowego czy Polski Fundusz Rozwoju S.A., w tym jaki jest udział nie tylko NBP, ale

⁷⁶ W terminach wskazanych w ust. 2 i ust. 3 ustawy o RDS nie zostały przedstawione ani wspólne, ani odrębne stanowiska stron pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego odnoszące się do projektu ustawy budżetowej na rok 2023.

⁷⁷ Opinie: Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 13 września 2022 r., Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 2022 r., Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 23 września 2022 r., Forum Związków Zawodowych z dnia 23 września 2022 r.

i podmiotów zależnych od Skarbu Państwa wśród nabywców tych obligacji, a także na potrzebę zwiększenia nakładów na inwestycje.

W czasie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023 Rada Ministrów zrealizowała część postulatów zgłoszonych przez organizacje wchodzące w skład RDS. „NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenił m.in. podwyższenie przez Rząd minimalnego wynagrodzenia proponowanego w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r., propozycję zwiększenia środków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników powiatowych urzędów pracy, korektę zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie obniżenia stawki podatku w pierwszym progu podatkowym z 17% do 12% oraz przywrócenie wspólnego rozliczenia rodziców samotnie wychowujących dzieci⁷⁸. Z kolei podniesienie płac w 2023 r. w oparciu o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, a nie poprzez zwiększenie funduszu płac, zostało pozytywnie ocenione przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych⁷⁹. Ponadto w prognozie makroekonomicznej stanowiącej podstawę opracowania ww. projektu uwzględniono realizację projektów z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.”

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że nie wszystkie wnioski zgłoszone do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 uzyskały akceptację Rady Ministrów, gdyż przestrzeń wydatkowa dla budżetu państwa wyznaczana jest głównie stabilizującą regułą wydatkową. Wyjaśniła, że w ramach wyznaczonego limitu wydatków, co do zasady, należy w pierwszej kolejności zaplanować środki na zadania determinowane obowiązującymi przepisami prawa, a także uwzględniać wydatki będące konsekwencją nowo implementowanych regulacji czy działań Rządu. W opracowaniu budżetu na rok 2023, oprócz powyższych zasad, konieczne było także uwzględnienie podwyższonej niepewności wynikającej z trudnych do przewidzenia dalszych konsekwencji społeczno-gospodarczych i finansowych związanych z rozwojem konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy.

Między innymi w odpowiedzi na wcześniejsze postulaty, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 uwzględnione zostały skutki:

- podniesienia kwoty bazowej i wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli na poziomie 7,8%,
- wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej.⁸⁰

Ponadto od 6 października 2022 r. w Sejmie trwały prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, zakładającym kwotowo-procentową waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych poprzez zastosowanie ustawowego wskaźnika waloryzacji (obecnie prognozowanego na poziomie 113,8%), przy zapewnieniu minimalnej gwarantowanej podwyżki świadczenia w wysokości 250 zł. Implementacja przedmiotowej regulacji ma zapewnić zachowanie wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego przy jednoczesnym dodatkowym wsparciu świadczeniobiorców pobierających najniższe świadczenia. Sejm uchwalił powyższą ustawę 27 października 2022 r.⁸¹

⁷⁸ Opinia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 13 września 2022 r.

⁷⁹ Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 23 września 2022 r.

⁸⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r., minimalne wynagrodzenie za pracę wzrosło w dwóch etapach: od 1 stycznia do wysokości 3490 zł, a od 1 lipca – do wysokości 3600 zł (Dz. U. poz. 1952).

⁸¹ Dz. U. poz. 2461.

NIK zwraca uwagę, że część wniosków zgłoszonych przez strony pracowników lub pracodawców dotyczyła potrzeby zapewnienia większej jawności i przejrzystości w finansach publicznych. Wnioski te są zbieżne z wnioskami i uwagami przedstawianymi przez NIK w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych m.in. do Ministra Finansów oraz w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*.

(akta kontroli: tom V str. 117-160)

W obliczeniach wykonanych we wrześniu 2022 r. kwota wydatków SRW nie uległa zmianie w porównaniu z obliczeniami z sierpnia 2022 r. Zmianie nie uległy też obliczenia większości wydatków i kosztów jednostek objętych regulą wydatkową. Limit wydatków SRW został zwiększony o 795,7 mln zł głównie w wyniku ujęcia w prognozowanej kwocie wydatków SRW większych wydatków inwestycyjnych, które w 2023 r., podobnie jak w dwóch poprzednich latach zostały w większości wyłączone z reguły wydatkowej. Pomiędzy sierpniem a wrześniem 2022 r. planowana kwota tych wydatków, ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jednostki i organy, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy wzrosła łącznie o 842,7 mln zł. Ponadto o 54,4 mln zł wzrosły planowane wydatki jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp, zaś o 7,4 mln zł zmniejszyły się prognozowane wydatki Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Z planowanych kwot wydatków 64 jednostek objętych ww. limitem⁸² zmianie uległo sześć. Wraz z planowaną likwidacją z końcem 2022 r. Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg działającego w formie państwowego funduszu celowego i utworzeniem w jego miejsce w Banku Gospodarstwa Krajowego funduszu o tej samej nazwie zwiększono przy okazji jego planowane wydatki z 1587,2 mln zł do 4765 mln zł, tj. o 3177,8 mln zł. Ponadto o 960 mln zł zmniejszono ujęte w obliczeniach wydatki Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, co miało na celu wyeliminowanie z obliczeń nieprawidłowości opisanej w rozdziale 4 niniejszego wystąpienia. Zmniejszono także o 403,5 mln zł kwotę wydatków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, co wynikało z uwzględnienia w obliczeniach wyższych wpływów do tego funduszu z budżetu państwa, pomniejszających wydatki zgodnie z art. 112aa uofp. Pozostałe zmiany kwot wydatków jednostek objętych limitem były mało znaczące, nie przekraczały bowiem 0,5 mln zł, należy jednak wspomnieć, że jedna z tych zmian, polegająca na ujęciu w obliczeniach o 100 tys. zł niższych wydatków Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych, pozwoliła usunąć nieprawidłowość, o której również napisano w rozdziale 4.

Po uwzględnieniu powyższych zmian, a także po uwzględnieniu:

- a) zwiększeń w wysokości 1504,1 mln zł wynikających z art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska, związanych z wyłączeniem z reguły wydatkowej wydatków inwestycyjnych funduszy objętych limitem wydatków SRW,
- b) zmniejszonych o 260,8 mln zł transferów środków z budżetu państwa do jednostek objętych regulą wydatkową,

otrzymano nowy limit wydatków budżetu państwa, wynikający z zastosowania tej reguły. Wyniósł on 714 758,7 mln zł.

Na etapie opracowania przekazanego do Sejmu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 nie wyeliminowano niektórych nieprawidłowości, które wystąpiły także na etapie opracowania projektu tej ustawy przekazanego Radzie Dialogu Społecznego, co opisano w rozdziale 4. Polegały one na nieprawidłowym zwiększeniu

⁸² Z wyłączeniem budżetu państwa.

o 6497,2 mln zł limitu wydatków SRW i limitu wydatków budżetu państwa ustalonego w oparciu o tę regułę z powodu uwzględnienia w tych limitach wpływów z opłaty mocowej, a także na zaniżeniu ww. limitu wydatków budżetu państwa o 647,9 mln zł ze względu na zawyżenie wydatków dwóch innych jednostek – Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Żeglugi Śródlądowej – ujętych, tak jak budżet państwa, w limicie wydatków SRW, oraz ze względu na zawyżenie wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o wydatki finansowane z dotacji z budżetu państwa.

Prawidłowo obliczony limit wydatków SRW powinien w 2023 r. wynieść 997 020,8 mln zł, a prawidłowo obliczony limit wydatków budżetu państwa, wynikający z zastosowania reguły wydatkowej, powinien wynieść 708 909,5 mln zł. Łączny skutek finansowy nieprawidłowości dotyczących stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, stwierdzonych na etapie opracowania przekazanego do Sejmu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 wyniósł 7145,1 mln zł.

Limit wydatków budżetu państwa zawarty w art. 1 ust. 2 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego do Sejmu został ustalony przy uwzględnieniu limitu wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

(akta kontroli: tom I str. 112-140, 277-321; tom VIII str. 1-44, 50-97, 101-334; tom IX str. 209-252, 323-327, 350-384; tom X str. 76-125 pliki 422-563)

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 przedłożonym do Sejmu prognozowane dochody określono w wysokości 604 690,7 mln zł, tj. o 259,6 mln zł większej niż wynikało z projektu ustawy budżetowej na rok 2023 na dzień przekazania Radzie Dialogu Społecznego (604 431,2 mln zł). Zmiany te dotyczyły:

- 1) *dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych*, które zostały zwiększone o 189,2 mln zł, tj. o 0,5%,
- 2) *wpłat jednostek samorządu terytorialnego*, które zostały zmniejszone o 284 mln zł, tj. o 6,7%,
- 3) *środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi*, które zostały zwiększone o 354,4 mln zł, tj. o 10,3%.

Dyrektorzy departamentów właściwych merytorycznie wskazali, że zmiany w prognozie dochodów wprowadzone pomiędzy projektem ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 30 sierpnia 2022 r. a projektem tej ustawy z 28 września 2022 r. wynikały z wniosków przedłożonych przez dysponentów części budżetowych. Wzrost prognozowanych dochodów w grupie *dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych* wynikał z aktualizacji danych. Zmniejszenie dochodów planowanych z tytułu *wpłat jednostek samorządu terytorialnego* wynikało z ponownego obliczenia tych wpłat według zasad uwzględniających zmiany wprowadzone ustawą z dnia 15 września 2022 r. o *zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi* zostały zwiększone w wyniku podwyższenia prognozy dochodów z tytułu przyznania Polsce dodatkowych środków z UE.

(akta kontroli: tom VII str. 168-201, 260-287, 240-259 pliki 001, 004)

Porównując projekt ustawy budżetowej na rok 2023 z 28 września 2022 r. z projektem tej ustawy z 30 sierpnia 2022 r., należy wskazać, że wydatki ogółem uległy zwiększeniu z 669 431,2 mln zł do 672 690,7 mln zł, tj. o 3259,6 mln zł. Zmiany dotyczyły następujących grup ekonomicznych:

- *dotacje i subwencje*, które zostały zwiększone o 3371,9 mln zł, tj. o 1,2%,
- *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, które zostały zwiększone o 57,1 mln zł, tj. o 0,1%,

- *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, które zostały zmniejszone o 1685,2 mln zł, tj. o 1,2%,
- *wydatki majątkowe*, które zostały zwiększone o 1515,7 mln zł, tj. o 2,6%.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że wzrost wydatków był przede wszystkim efektem uzgodnień pomiędzy poszczególnymi ministrami a Ministrem Finansów, a także w wyniku implementacji ustaleń z posiedzenia Rady Ministrów z 28 września 2022 r. w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2023.

Wzrost wydatków w grupie *dotacje i subwencje* wynikał przede wszystkim ze zmian dokonanych w częściach: 82 – *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – wzrost nastąpił m.in. w efekcie włączenia do części oświatowej subwencji ogólnej wydatków w wysokości 3822 mln zł w celu zapewnienia środków na wzrost wynagrodzeń nauczycieli o 7,8% od 1 stycznia 2023 r. z jednoczesnym zmniejszeniem części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej o 1429,7 mln zł oraz 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* – w konsekwencji zwiększenia subwencji dla podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego o kwotę 1550 mln zł przez przeniesienie środków z rezerw celowych.

W grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wydatki zwiększono m.in. w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* o kwotę 26,4 mln zł oraz części 83 – *Rezerwy celowe* o 24,6 mln zł z przeznaczeniem na zmiany w systemie uposażeń i pozostałych należności funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Zmniejszenie *wydatków bieżących jednostek budżetowych* było głównie konsekwencją przeniesienia środków z rezerw celowych do innych części budżetowych, wraz ze zmianą przyporządkowania do grup ekonomicznych.

Wydatki majątkowe zostały zwiększone na skutek przesunięć dokonanych m.in. w części budżetowej 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz w części 22 – *Gospodarka wodna*.

(akta kontroli: tom V str. 234-289; tom VII str. 260-287)

Analiza zmian planu wydatków w częściach objętych szczegółową kontrolą NIK, których dysponentami są ministrowie i wojewodowie wskazani w podrozdziale 3.2, potwierdziła, że zmiany te wynikały m.in. z uwzględnienia przez Ministra Finansów wniosków poszczególnych dysponentów części budżetowych o zwiększenie limitu wydatków w związku z niewystarczającą wielkością wstępnej kwoty wydatków.

Na przykład w dniu 22 września 2022 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołując się na swój wniosek z 4 sierpnia 2022 r. i na ustalenia z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 30 sierpnia 2022 r., przedstawił Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów propozycję podziału kwoty 2800 mln zł, planując w tej kwocie m.in. wydatki na zmiany w systemie uposażeń i pozostałych należności funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz wydatki na sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników urzędów wojewódzkich, wydatki rzeczowe nadzorowanych jednostek oraz dotacje na działalność ratownictwa górskiego i wodnego. Środki w ww. kwocie zostały przyznane zgodnie z wnioskiem tego ministra.

Odnosząc się do pytania NIK o możliwość zaplanowania tych wydatków na wcześniejszym etapie prac planistycznych, Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej poinformował, że ujęcie tych wydatków we wstępnej kwocie wydatków byłoby przedwczesne, gdyż zostały one zaplanowane w efekcie negocjacji budżetowych na końcowym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. Zdaniem NIK w sytuacji, w której wprowadzono planowanie trzyletnie, należy

oczekiwać, że oszacowanie potrzeb związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek podległych poszczególnym dysponentom (czyli oszacowanie tzw. wydatków sztywnych) nastąpi na wcześniejszym etapie prac, jeszcze przed ustaleniem wstępnych kwot wydatków. Natomiast podczas prac nad projektem ustawy budżetowej będzie prowadzona przede wszystkim alokacja środków pomiędzy nowe, priorytetowe zadania państwa, zgodnie z kierunkami wskazanymi w WFPF, przy uwzględnieniu ograniczeń budżetowych wynikających ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej i z wielkości wydatków sztywnych. Jednocześnie, w przypadku wydatków sztywnych lub wydatków na zadania kontynuowane, na tym etapie będą dokonywane głównie niewielkie korekty i przesunięcia.

Zdaniem NIK, jeżeli negocjacje budżetowe na ostatnim etapie prac nad projektem ustawy budżetowej mają dotyczyć oszacowania kwoty wydatków sztywnych, to nie jest do tego potrzebny model planowania trzyletniego, który angażuje liczną grupę pracowników w całej sferze budżetowej, lecz wystarczy model planistyczny oparty na danych historycznych z roku poprzedniego. Przejście na model planowania trzyletniego, zdaniem NIK słuszne, powinno jednak znacząco poprawić proces planistyczny, żeby można było uzasadnić znaczący wzrost nakładów pracy w opracowanie szczegółowych formularzy dla każdej części budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 266-276, 277-335; tom VIII str. 1-6; tom IX str. 1-187)

W porównaniu z projektem ustawy budżetowej z dnia 30 sierpnia 2022 r., w projekcie tej ustawy z 28 września 2022 r. kwota rezerw celowych budżetu państwa została zmniejszona z 54 963,9 mln zł do 51 060 mln zł, tj. o 3904 mln zł (o 7,1%), a udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa zmniejszył się z 8,2% do 7,6%. Liczba pozycji rezerw celowych pozostała bez zmian i wyniosła 63. Zrezygnowano z utworzenia czterech rezerw celowych, zdecydowano o utworzeniu trzech nowych rezerw, zaś w miejsce rezerwy celowej poz. 10 *Środki na zadania w obszarze mieszkalnictwa i nadzoru budowlanego, w tym wykonania zastępcze* utworzono dwie rezerwy, tj. poz. 10 *Zadania w obszarze mieszkalnictwa* i poz. 63 *Zadania nadzoru budowlanego w obszarze wykonania zastępczego*.

W przypadku 40 pozycji rezerw ich wysokość i nazwa pozostały niezmiennymi w porównaniu z projektem ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 30 sierpnia 2022 r., zaś w osiemnastu pozycjach rezerw wprowadzono zmiany w zakresie wysokości rezerwy, a w niektórych przypadkach także tytułu. Zmiany te były dokonywane na wnioski dysponentów, w wyniku prowadzonych negocjacji i ustaleń Rady Ministrów.

(akta kontroli: tom II str. 335-448; tom III str. 375-376)

Wysokość rezerw budżetu środków europejskich, w stosunku do wielkości ujętej w projekcie ustawy budżetowej z 30 sierpnia 2022 r., nie uległa zmianie i wyniosła 71 948 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 65-66)

W projekcie ustawy budżetowej z 28 września 2022 r. w budżecie państwa i budżecie środków europejskich na **ochronę zdrowia** zaplanowano łącznie 21 345,9 mln zł. W stosunku do projektu przekazanego Radzie Dialogu Społecznego wysokość wydatków z budżetu państwa⁸³ na ochronę zdrowia wzrosła o 16,9 mln zł, przy czym zmniejszono wydatki w części 46 – *Zdrowie* (o 405,2 mln zł) i w rezerwie celowej poz. 68 (o 583,8 mln zł), a zwiększono w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* (o 12 mln zł) oraz w częściach 85/02-32 – *Województwa* (łącznie o 993,9 mln zł). Najistotniejszą zmianą było włączenie do budżetów wojewodów środków na finansowanie staży podyplomowych lekarzy i lekarzy dentyistów (500 mln zł) oraz środków na sfinansowanie skutków podwyżek (od 1 lipca 2022 r.) dla pracowników

⁸³ Wydatki planowane w ramach budżetu środków europejskich pozostały bez zmian.

wykonujących zawód medyczny zatrudnionych w wojewódzkich i powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych (488,3 mln zł). Dodatkowe środki na ochronę zdrowia w ramach części 42 – *Sprawy wewnętrzne* mają zostać przeznaczone na zakup sprzętu i aparatury medycznej dla Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej MSWiA.

Według obliczeń MF wykonanych na etapie przekazania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 do Sejmu, wysokość nakładów na ochronę zdrowia, wraz z kosztami NFZ (według projekcji planu finansowego NFZ), FRPH, Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych (po zastosowaniu odpowiednich wyłączeń) oraz odpisami dla Agencji Badań Medycznych i Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, miała wynieść 165 366,7 mln zł⁸⁴. Kwota ta stanowiła 6,3% PKB osiągniętego w 2021 r., co oznacza, że spełniony został warunek określony w art. 131c ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Należy jednak podkreślić, że w odniesieniu do wielkości PKB prognozowanej na rok 2023, nakłady na ochronę zdrowia stanowiły 5,09%. Pomimo podnoszenia ustawowego wskaźnika minimalnych nakładów na tę dziedzinę (z 5,30% w 2021 r., poprzez 5,75% w 2022 r. do 6,00% w 2023 r.)⁸⁵ w analizowanym okresie stosunek planowanych nakładów na ochronę zdrowia⁸⁶ do PKB prognozowanego na ten sam rok, na który planuje się nakłady, pozostawał na zbliżonym poziomie (5,12% w 2021 r. oraz 5,09% w 2022 r. i 2023 r.).
(akta kontroli: tom III str. 81-97, 156-169)

Kwota wydatków budżetu państwa zaplanowanych na **cele obronne** nie uległa zmianie w stosunku do zapisanej w projekcie ustawy budżetowej z 30 sierpnia 2022 r. i wyniosła 97 445 mln zł.

Nie jest to całość nakładów, jakie planuje się ponieść ze środków publicznych na cele obronne w 2023 r. W miejsce dotychczasowego, zlikwidowanego z dniem 23 kwietnia 2022 r., państwowego funduszu celowego o nazwie Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych⁸⁷, w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzony został Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego środki mogą pochodzić między innymi z emisji obligacji oraz zaciąganych kredytów i pożyczek, objętych gwarancją Skarbu Państwa, a także ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych przekazywanych przez ministra właściwego do spraw budżetu. Plan finansowy tego funduszu, podobnie jak innych funduszy utworzonych w BGK, nie jest ujmowany w projekcie ustawy budżetowej.
(akta kontroli: tom III str. 170-171)

W projekcie ustawy budżetowej z 28 września 2022 r., w porównaniu z projektem z 30 sierpnia 2022 r., wysokość planowanych wydatków na **infrastrukturę transportu lądowego** uległa stosunkowo niewielkiej zmianie. Wydatki te zwiększono o 7,5 mln zł, do wysokości 12 499,2 mln zł, stanowiącej 31,5% planowanych na 2023 r. wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Zatem spełniony został warunek, o którym mowa w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego.

W stosunku do sierpniowego projektu ustawy budżetowej nie uległa zmianie wysokość planowanych wpłat do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (674,1 mln zł). Z projektu ustawy budżetowej na rok 2023 usunięto natomiast plan finansowy tego funduszu. Miało to związek z wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych

⁸⁴ 165 327 mln zł po wyeliminowaniu transferu pomiędzy NFZ a FRPH.

⁸⁵ Art. 131c ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁸⁶ Na etapie przekazania projektu ustawy budżetowej do Sejmu.

⁸⁷ Zgodnie z art. 810 ustawy o obronie Ojczyzny likwidacja funduszu nastąpiła z dniem wejścia w życie tej ustawy.

ustaw⁸⁸. W myśl przepisów tej ustawy (art. 11) z dniem 1 stycznia 2023 r. państwowy fundusz celowy Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg ulegnie likwidacji i jednocześnie zostanie utworzony fundusz o tej samej nazwie, lecz niebędący państwowym funduszem celowym. Nowy fundusz będzie prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W dniu 1 stycznia 2023 r. na rachunek bankowy tworzonego funduszu zostaną przekazane środki likwidowanego funduszu. Oznacza to, że z dniem 1 stycznia 2023 r. powstanie kolejny fundusz, którego plan finansowy nie będzie zamieszczany w ustawie budżetowej ani nie będzie publikowany w innym miejscu, oraz który pozostanie poza kontrolą Sejmu przewidzianą dla środków budżetowych, choć w funduszu tym gromadzone będą środki publiczne o wartości co najmniej kilku miliardów złotych⁸⁹.

(akta kontroli: tom III str. 184-186; tom VIII str. 244)

5.2 Wielkość i struktura dochodów i wydatków budżetu państwa

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 przekazany do Sejmu kwota prognozowanych dochodów budżetu państwa została określona na poziomie 604 690,7 mln zł, a wydatki zaplanowano w kwocie 672 690,7 mln zł. Deficyt budżetu państwa określono w wysokości 68 000 mln zł.

W budżecie środków europejskich zaplanowano dochody w wysokości 107 018,8 mln zł, a wydatki w wysokości 123 201,5 mln zł, z czego 71 948 mln zł mają stanowić rezerwy celowe. Oznacza to, że udział rezerw celowych w wydatkach tego budżetu miał wynieść 58,4%. Deficyt budżetu środków europejskich określono na 16 182,7 mln zł.

Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa stanowiły odpowiednio 18,2%, 20,3% i 2,0% produktu krajowego brutto prognozowanego w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Wyżej wymienione wartości wzrosły w porównaniu z analogicznymi wartościami planowanymi na 2022 r. odpowiednio o 1,7 punktu procentowego, 3 punkty procentowe i 1,3 punktu procentowego.

Największą pozycję w strukturze dochodów budżetu państwa planowanych na 2023 r. stanowiły wpływy z *podatku od towarów i usług*. Wysokość tych dochodów zaplanowano na 286 300 mln zł, co stanowiło 47,3% dochodów ogółem budżetu państwa. Trzy kolejne, pod względem planowanej kwoty, pozycje w planie dochodów budżetu państwa stanowiły wpływy z:

- *podatku akcyzowego*, zaplanowane w wysokości 88 597 mln zł (14,7% dochodów ogółem budżetu państwa),
- *podatku dochodowego od osób fizycznych*, zaplanowane w wysokości 78 368 mln zł (13% dochodów ogółem budżetu państwa),
- *podatku dochodowego od osób prawnych*, zaplanowane w wysokości 73 607 mln zł (12,2% dochodów ogółem budżetu państwa).

Do istotnych źródeł dochodów budżetu państwa planowanych na 2023 r. zaliczyć też należy dwa rodzaje dochodów niepodatkowych, tj. *dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe* w wysokości 40 719 mln zł oraz *cto* w wysokości 8677 mln zł. Dochody te stanowiły odpowiednio 6,7% i 1,4% dochodów ogółem budżetu państwa.

Dochodów budżetu państwa z tytułu *wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego* na 2023 r. nie planowano.

⁸⁸ Dz. U. poz. 1768.

⁸⁹ Zgodnie z pierwszym planem finansowym Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego, stan środków pieniężnych tego funduszu na początek 2023 r. wyniesie 7275,5 mln zł.

Struktura wydatków budżetu państwa w 2023 r. według grup ekonomicznych wyglądała następująco:

- na *dotacje i subwencje* zaplanowano 278 798,2 mln zł, co stanowiło 41,4% wydatków ogółem budżetu państwa. W grupie tej największe środki zaplanowano na dotację do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie niedoboru środków ze składki (64 752,3 mln zł, tj. 9,6% wydatków ogółem budżetu państwa) i na część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (64 432,7 mln zł, tj. 9,6% wydatków ogółem),
- na *wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano 135 629,3 mln zł, co stanowiło 20,2% wydatków ogółem budżetu państwa. W grupie tej największe środki zaplanowano na wynagrodzenia i składki od nich naliczane⁹⁰ (76 430,7 mln zł, tj. 11,4% wydatków ogółem), wydatki na zakup różnego rodzaju towarów i usług służących bieżącemu utrzymaniu jednostek budżetowych⁹¹ (25 938,1 mln zł, tj. 3,9% wydatków ogółem), rezerwy⁹² (14 644,6 mln zł, tj. 2,2% wydatków ogółem) oraz wydatki na zakup usług remontowych⁹³ (7 330,6 mln zł, tj. 1,1% wydatków ogółem),
- na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* zaplanowano 81 907,7 mln zł, co stanowiło 12,2% wydatków ogółem budżetu państwa. W grupie tej największe środki zaplanowano na wypłaty świadczenia wychowawczego (40 153,7 mln zł, tj. 6% wydatków ogółem budżetu państwa) i na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego (25 490,1 mln zł, tj. 3,8% wydatków ogółem),
- na *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* zaplanowano 66 000 mln zł, co stanowiło 9,8% wydatków ogółem budżetu państwa. W grupie tej największe środki zaplanowano na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym (60 186,8 mln zł, tj. 8,9% wydatków ogółem),
- na *wydatki majątkowe* zaplanowano 58 969,2 mln zł, co stanowiło 8,8% wydatków ogółem budżetu państwa. W grupie tej największe środki zaplanowano na zwiększenie nakładów na modernizację techniczną Sił Zbrojnych oraz na inwestycje w obszarze infrastruktury wojskowej (27 323,3 mln zł, tj. 4,1% wydatków ogółem budżetu państwa), a także na wpłaty na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na realizację programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi” w wysokości (9600 mln zł, tj. 1,4% wydatków ogółem),
- *środki własne Unii Europejskiej* zaplanowano w wysokości 35 259,6 mln zł, która stanowiła 5,2% wydatków ogółem budżetu państwa. W grupie tej wydatki zaplanowano przede wszystkim na składkę członkowską Polski (33 072,7 mln zł, tj. 4,9% wydatków ogółem),
- na *współfinansowanie projektów z udziałem Unii Europejskiej* zaplanowano 16 126,7 mln zł, co stanowiło 2,4% wydatków ogółem budżetu państwa.

W porównaniu z ustawą budżetową na rok 2022, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 wzrósł o:

- 4,8 punktów procentowych udział wydatków w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*,
- 3,1 punktów procentowych udział wydatków w grupie *wydatki majątkowe*,

⁹⁰ Uwzględniono paragrafy: 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 411, 412, 417, 418, 471, 478, 479, 480 (symbol paragrafu bez uwzględnienia czwartej cyfry).

⁹¹ Uwzględniono paragraf 400.

⁹² Uwzględniono paragraf 481.

⁹³ Uwzględniono paragraf 427.

- 1,1 punktu procentowego udział wydatków w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Jednocześnie zmniejszył się o:

- 7,5 punktów procentowych udział wydatków w grupie dotacje i subwencje,
- 0,7 punktu procentowego udział wydatków w grupie wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- 0,6 punktu procentowego udział wydatków w grupie środki własne Unii Europejskiej,
- 0,3 punktu procentowego udział wydatków w grupie współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Szczególną uwagę należy zwrócić na wysoki wzrost udziału wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Udział ten, zgodnie z projektem ustawy na 2023 r., będzie najwyższy od 2014 r.

(akta kontroli: tom V str. 216-219, 226-233, 290-297, 354-365; tom VII str. 260-287, 240-259 pliki 004-005)

Rezerwy celowe mogą być tworzone w budżecie państwa na podstawie przesłanek wymienionych w art. 140 ust. 2 pkt 1-4 uofp. Większość rezerw uwzględnionych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 zaplanowano w oparciu o przesłankę wymienioną w punkcie 1, tj. na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Na tej podstawie w rezerwach ujęto 37 531,2 mln zł. Na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł (pkt 2) zaplanowano 1740,5 mln zł⁹⁴ a na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (pkt 3) – 8788,3 mln zł⁹⁵. Kwota rezerw utworzonych na podstawie odrębnych przepisów (pkt 4) wyniosła 3000,1 mln zł⁹⁶.

Łącznie na podstawie art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 zaplanowano rezerwy w wysokości 40 531,3 mln zł, stanowiącej 6% wydatków budżetu państwa, tj. powyżej 5-procentowego limitu określonego w art. 140 ust. 3 uofp, przy czym projekt ustawy o budżecie na rok 2023 przewidywał wyłączenie stosowania tego ograniczenia.

(akta kontroli: tom II str. 26-31)

Najwyższe kwoty, powyżej 3 mld zł, zaplanowano w sześciu rezerwach:

- poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* – 10 975,1 mln zł,
- poz. 35 *Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i ubezpieczenia społecznego, realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa* – 3107,3 mln zł,
- poz. 36 *Środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych, innych programów rządowych wspieranych gwarancjami Skarbu Państwa oraz wydatków na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa* – 3704,5 mln zł,

⁹⁴ Środki zaplanowane w rezerwach celowych poz. 4, 46 i 59.

⁹⁵ Środki zaplanowane w rezerwie celowej poz. 8.

⁹⁶ Środki zaplanowane w rezerwach celowych poz. 6, 7, 13, 17, 19, 20, 21, 24, 28 i 48.

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych* – 4903,3 mln zł,
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* – 4214,5 mln zł,
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* – 5194,1 mln zł.

Wymienione pozycje stanowiły 62,9% wydatków zaplanowanych w rezerwach celowych budżetu państwa.

(akta kontroli: tom II str. 32-66; tom III str. 374-501)

W rezerwach celowych budżetu państwa uwzględniono środki na zadania objęte zapewnieniami finansowania lub dofinansowania na dany rok. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 z 28 września 2022 r., w jedenastu rezerwach celowych ujęto kwoty wynikające z zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań w łącznej wysokości 1209,5 mln zł, w tym 448 mln zł w poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (...)*.

(akta kontroli: tom II str. 518-526)

Należy podkreślić, że na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanym do Sejmu, zachowany został ogólny charakter rezerw celowych poz. 44, 49 i 56. Na problem ten zwrócono uwagę w rozdziale 4. W rezerwach tych, po wprowadzeniu szeregu korekt, zaplanowano łącznie 14 312 mln zł. W ostatnich latach Minister Finansów coraz więcej środków ujmował w wymienionych trzech rezerwach celowych. W ustawach budżetowych na lata 2017-2022⁹⁷ następował sukcesywny wzrost kwoty planowanych środków w omawianych rezerwach z 1189,5 mln zł w 2017 r. do 6089,2 mln zł w 2022 r.⁹⁸ Na przestrzeni sześciu lat łączna wielkość tych rezerw wzrosła dwunastokrotnie.

W wyjaśnieniach odnośnie powyższego trendu Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że zadania ujmowane w tych rezerwach na przestrzeni lat mogą ulegać zmianom. Przedstawiła wyliczenia dotyczące zaplanowania wydatków w wymienionych trzech rezerwach. Wyliczenia te nie rozwiewają wszelkich wątpliwości co do prawidłowości planowania ww. rezerw. Przykładowo, w wyliczeniu dotyczącym rezerwy poz. 44 w dwunastu punktach wskazano przeznaczenie środków w wysokości 665,8 mln zł⁹⁹, zaś odnośnie do pozostałej kwoty 4237,5 mln zł podano jedynie, że jest ona przeznaczona dla „pozostałych dysponentów (...), w tym na budowę nowej siedziby ambasady RP w Republice Federalnej Niemiec w Berlinie, uzupełnienie środków na dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, na finansowanie inwestycji dotyczących realizacji projektu pn. Świętokrzyski Kampus Laboratoryjny Głównego Urzędu Miar – I Etap, na zatrudnienie pracowników w ramach kadry metrologicznej Świętokrzyskiego Kampusu Laboratoryjnego GUM”.

Z kolei w rezerwie poz. 49 zaplanowano 4214,5 mln zł, w tym 2510,9 mln zł na wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych oraz 1668,1 mln zł na „wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych (...), w tym zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku z kompleksową

⁹⁷ Wzięto pod uwagę kwoty zaplanowane w pierwotnych wersjach ustaw budżetowych (przed nowelizacją).

⁹⁸ W latach 2017-2019 środki na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania ujmowano w poz. 73, a w późniejszych latach w poz. 56.

⁹⁹ Z podanej kwoty najwięcej środków miało być przeznaczonych dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (365,3 mln zł) oraz dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na finansowanie skutków przechodzących wzrostu w 2022 r. wynagrodzeń oraz nowych 915 etatów w powiatowych inspektoratach weterynarii (148,8 mln zł).

adaptacją budynku hotelowego przy ul. Belwederskiej w Warszawie na budynek biurowy – siedzibę NIW-CRSO¹⁰⁰ oraz Wojewody Wielkopolskiego na rozbudowę Laboratorium Mikrobiologii i Parazytologii Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Poznaniu z utworzeniem Laboratorium BSL3 (3-go poziomu hermetyczności) wraz z wyposażeniem”.

W ocenie NIK z przedstawionych wyliczeń nie wynikało, że rezerwy poz. 44 i 49 zostały zaplanowane rzetelnie. Nie udzielono precyzyjnych informacji co do przeznaczenia kwoty 4237,5 mln zł w ramach rezerwy poz. 44 oraz kwoty 1668,1 mln zł ujętej w rezerwie poz. 49. Wymienione kwoty stanowiły odpowiednio 86,4% i 39,6% środków planowanych w tych pozycjach.

W przypadku rezerwy poz. 56, zaplanowanej w wysokości 5194,1 mln zł, większość środków miała zostać przeznaczona na sfinansowanie skutków projektowanych i nowo przyjmowanych aktów prawnych, z tego najwięcej środków (2424,8 mln zł) zabezpieczono na skutki finansowe projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przewidującego nowe zasady waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych rolników.¹⁰¹

Zdaniem NIK brak przypisania środków do poszczególnych dysponentów i zadań może utrudniać realizację niektórych przedsięwzięć, biorąc pod uwagę fakt, że budżet ma charakter jednoroczny i środki, co do zasady, mogą być wykorzystywane tylko do końca roku budżetowego. Na przykład Minister Infrastruktury w piśmie z 7 września 2022 r. prosił o włączenie środków z rezerw celowych do części 22 *Gospodarka wodna*, argumentując, że pozwoli to na pilne uruchomienie działań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Wskazuje to, że planowanie nadmiernych środków w rezerwach celowych zamiast we właściwych częściach budżetu państwa utrudnia dysponentom realizację zadań.

(akta kontroli: tom II str. 54-57, 60-61, 372-374, 396, 437-448, 502-517, 531-539; tom III str. 251-366, 523-526, 527-560 pliki 22-24, 47-79, 182-198)

5.3 Zmiany dochodów i wydatków w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2022

W projekcie ustawy budżetowej przedłożonym do Sejmu prognozowane dochody były wyższe od określonych w ustawie budżetowej na rok 2022 o 112 753,8 mln zł, tj. o 22,9%.

Wzrost prognozowanych na 2023 r. dochodów wynikał ze zwiększenia:

- *dochodów podatkowych* o 91 536,8 mln zł, tj. o 20,2% w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2022,
- *dochodów niepodatkowych* o 20 272,1 mln zł, tj. o 57,4%,
- *środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi* o 944,9 mln zł, tj. o 33,2%.

W kategorii *dochody podatkowe* prognozowano wzrost:

- *podatku od towarów i usług* – o 48 887,8 mln zł, tj. o 20,6%,
- *podatku dochodowego od osób prawnych* – o 19 710,6 mln zł, tj. o 36,6%,
- *podatku akcyzowego* – o 9524,3 mln zł, tj. o 12%,
- *podatku dochodowego od osób fizycznych* – o 8958,1 mln zł, tj. o 12,9%,
- *podatku od wydobycia niektórych kopalin* – o 2000 mln zł, tj. o 76,9%,
- *podatku od sprzedaży detalicznej* – o 1176 mln zł, tj. o 43,6%,

¹⁰⁰ Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

¹⁰¹ Projekt ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD 450.

- podatku od gier – o 700 mln zł, tj. o 21,2%,
- podatku od niektórych instytucji finansowych – o 580 mln zł, tj. o 10,7%.

Wzrosnąć mają również *dochody niepodatkowe*, w tym:

- *dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe* – o 16 898,7 mln zł, tj. o 70,9%,
- *cła* – o 2394 mln zł, tj. o 38,1%,
- *dywidendy* – o 1319,3 mln zł, tj. o 146,8%,
- *wpłaty jednostek samorządu terytorialnego* – o 504,6 mln zł, tj. o 14,6%.

Z analizy porównawczej NIK – po wyłączeniu dochodów planowanych w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, które zostaną objęte oddzielną kontrolą – wynika, że największe zmiany względem ustawy budżetowej na rok 2022 dotyczyły zwiększenia prognozy dochodów w paragrafach:

- 052 – *Wpływy z handlu uprawnieniami do emisji*, w części 51 – *Klimat*, które mają wzrosnąć z 8259,6 mln zł do 17 567 mln zł w wyniku zaplanowania całości wpływów z tego tytułu w budżecie państwa,
- 808 – *Wpływy z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym*, w części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*, które mają wzrosnąć z 1162,5 mln zł do 4361,3 mln zł na skutek wzrostu rentowności obligacji oraz stóp procentowych,
- 092 – *Wpływy z pozostałych odsetek*, w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, które mają wzrosnąć z 36,4 mln zł do 3037,8 mln zł w wyniku wzrostu odsetek od lokat i środków zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz na skutek wzrostu liczby udzielonych koncesji na kasyna i zezwoleń na urządzenie zakładów wzajemnych.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 dochody z dywidend zaplanowano w wysokości 2218 mln zł. Kwotę przyjęto na podstawie prognoz przekazanych przez ministrów wykonujących prawa z akcji w spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

(akta kontroli: tom III str. 226-249)

Łączna kwota wydatków budżetu państwa planowanych w przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 była o 150 853,8 mln zł, tj. o 28,9% większa od wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2022 r. Zwiększeniu uległy wydatki planowane we wszystkich grupach, w tym:

- *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* wzrosły o 40 000 mln zł, tj. o 153,8%,
- *wydatki majątkowe* wzrosły o 29 361,4 mln zł, tj. o 99,2%,
- *wydatki bieżące jednostek budżetowych* wzrosły o 26 745 mln zł, tj. o 24,6%,
- *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wzrosły o 24 361,7 mln zł, tj. o 42,3%,
- *dotacje i subwencje* wzrosły o 23 381,7 mln zł, tj. o 9,2%,
- *środki własne Unii Europejskiej* wzrosły o 4883,9 mln zł, tj. o 16,1%,
- *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* wzrosło o 2119,8 mln zł, tj. o 15,1%.

Wzrost wydatków w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* spowodowany był przede wszystkim zwiększeniem wydatków planowanych w rozdziale 75703 *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym*. W 2023 r. wydatki w tym rozdziale mają być o 39 416,3 mln zł, tj. o 189,8%, wyższe niż w 2022 r. Istotnym czynnikiem wpływającym na zwiększenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa jest wzrost stóp procentowych na rynku krajowym wynikający z cyklu zacieśniania polityki pieniężnej w Polsce i na świecie (stopa referencyjna NBP od października 2021 r. do października 2022 r. wzrosła

z 0,1% do 6,75%), a także utrzymywanie się wysokiej inflacji. Wzrost wydatków zaplanowano również w rozdziale 75701 *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych*. Wydatki te mają być o 11,2%, tj. o 583,7 mln zł wyższe niż w 2022 r.

W grupie *wydatki majątkowe* wysoki wzrost, o 11 393,6 mln zł, tj. o 84,6%, zaplanowano w rozdziale 75204 *Centralne wsparcie*. Istotny wzrost wydatków majątkowych zaplanowano również w rozdziale 75295 *Pozostała działalność (w dziale Obrona narodowa)*, gdzie wydatki te mają wzrosnąć o 9615,8 mln zł, tj. o 1672,9%, z czego 9600 mln zł to środki dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Znacząco mają wzrosnąć także wydatki na realizację Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku oraz wydatki na drogi krajowe.

W grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych* istotny wzrost – o 6480,6 mln zł, tj. o 66,3% – zaplanowano w rozdziale 75220 *Zabezpieczenie wojsk*. Ponadto wydatki planowane w rozdziale 75818 *Rezerwy ogólne i celowe* mają wzrosnąć o 5295,3 mln zł, tj. o 67,3%. Istotnym czynnikiem wzrostu *wydatków bieżących jednostek budżetowych* był też wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej zaplanowany na poziomie 7,8%. Zaplanowano również wzrost wydatków rzeczowych przeznaczonych na zakup towarów i usług¹⁰². Wydatki te były bardzo zróżnicowane w zależności od części, ale mediana ich procentowych zmian według części budżetowych wyniosła 26,7%.

W grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* znaczący wzrost wydatków zaplanowano w rozdziale 85501 *Świadczenia wychowawcze*. Wydatki te miały wzrosnąć o 17 051,8 mln zł, tj. o 73,8%, co było spowodowane przeniesieniem finansowania ww. świadczeń z grupy *dotacje i subwencje*. Istotny wzrost wydatków zaplanowano także w rozdziale 75301 *Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego*. Wydatki na wypłatę tych świadczeń miały wzrosnąć o 3970,4 mln zł, tj. o 18,4%, w związku z planowaną waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z budżetu państwa w częściach 29 – *Obrona narodowa*, 42 – *Sprawy wewnętrzne* oraz 37 – *Sprawiedliwość*.

Na zmianę poziomu wydatków w grupie *dotacje i subwencje* wpłynęło zwiększenie wydatków w rozdziale 75303 *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* o 20 029 mln zł, tj. o 44,8%, co było spowodowane zwiększeniem dotacji uzupełniającej z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie niedoboru środków ze składki. Wzrost wydatków w rozdziale 75801 *Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* o 11 107,2 mln zł, tj. o 20,8% wynikał m.in. z uwzględnienia skutków przechodzących wzrostu wynagrodzeń nauczycieli od 1 maja 2022 r. o 4,4% oraz z planowanej na 2023 r. podwyżki wynagrodzeń o 7,8%. Zmniejszenie wydatków w rozdziale 85501 *Świadczenie wychowawcze* o 16 745 mln zł, tj. o 99,8%, było spowodowane przeniesieniem finansowania *Programu Rodzina 500 plus* z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zasilanych w tym celu dotacjami z budżetu państwa, do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który wypłaca to świadczenie bezpośrednio z budżetu państwa¹⁰³.

W grupie *środki własne Unii Europejskiej*, w rozdziale 75850 *Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych* zaplanowano wzrost wydatków o 2697 mln zł, tj. o 8,9%. Wzrost składki członkowskiej Polski do budżetu Unii

¹⁰² Uwzględniono paragrafy: 400, 424, 427 i 429 (symbol paragrafu z pominięciem jego czwartej cyfry).

¹⁰³ W dniu 1 stycznia 2022 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejął od jednostek samorządu terytorialnego zadanie polegające na wypłacie świadczenia wychowawczego na podstawie nowo składanych wniosków. W dniu 1 czerwca 2022 r. przejął wypłatę tego świadczenia na podstawie wniosków, które były składane przed 1 stycznia 2022 r.

Europejskiej¹⁰⁴ wynikał z szybszego tempa wzrostu gospodarczego Polski w porównaniu z większością państw członkowskich UE, wyższego wzrostu podstawy VAT na tle innych krajów, wzrostu wpłaty Polski z tytułu nieprzetworzonych opakowań plastikowych oraz rosnących wpływów z opłat celnych.

W grupie *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* wysoki wzrost wydatków – o 2028,4 mln zł, tj. o 30% – zaplanowano w rozdziale 75818 *Rezerwy ogólne i celowe*.

Deficyt budżetu państwa planowany na 2023 r. był o 38 100 mln zł, tj. o 127,4% wyższy od deficytu zaplanowanego na 2022 r.

(akta kontroli: tom V str. 290-297, 356-365; tom VII str. 202-239, 260-287, 240-259 pliki 004-005, 229-228)

W budżecie środków europejskich na 2023 r. zaplanowano dochody wyższe o 21 072 mln zł, tj. o 24,5% od analogicznych dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022. Jednocześnie o 27 033,4 mln zł, tj. o 28,1% mają wzrosnąć wydatki tego budżetu. Deficyt budżetu środków europejskich ma być o 5 961,4 mln zł, tj. o 58,3% wyższy od deficytu zaplanowanego na 2022 r.

(akta kontroli: tom VII str. 260-287)

5.4 Wpływ ustawy budżetowej na stabilność finansów publicznych

Od 2020 r. obserwuje się tendencję polegającą na wyłączeniu finansowania coraz większej liczby zadań publicznych z budżetu państwa, a nawet z ustawy budżetowej. Coraz większą rolę w tym procesie odgrywają fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego, których wykorzystanie pozwala na pominięcie rygorystycznych przepisów nałożonych na realizację ustawy budżetowej i przebiega w warunkach słabszej kontroli i trudniejszego dostępu do danych. W grudniu 2019 r., w obliczeniach limitu wydatków budżetu państwa na 2020 r. wyznaczonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, należało uwzględnić wydatki 11 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Niespełna trzy lata później, we wrześniu 2022 r., wykonując analogiczne obliczenia na 2023 r., należało uwzględnić wydatki 21 takich funduszy. Oznacza to, że w omawianym okresie liczba tych funduszy prawie się podwoiła.

Wzrosła także znacząco wielkość wydatków publicznych planowanych w funduszach utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. W grudniu 2019 r. planowane wydatki tych funduszy, zestawione na potrzeby realizacji stabilizującej reguły wydatkowej w kolejnym roku, wyniosły 14 086,2 mln zł, we wrześniu 2021 r. – 17 568 mln zł, a we wrześniu 2022 r. – 64 593 mln zł. Oznacza to, że w ciągu ostatniego roku wydatki te wzrosły o 268%.

(akta kontroli: tom VIII str. 101-113; tom IX str. 209-239, 277, 278, 323-327; tom X str. 76-125 plik 422)

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 wskazano, że prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w 2023 r. około 150 mld zł, czyli około 4,5% PKB. Biorąc pod uwagę, że deficyt budżetu państwa wyniesie 68 mld zł, większa część deficytu ww. sektora zostanie wykazana poza budżetem państwa. W uzasadnieniu nie podano, w których jednostkach poza budżetem państwa wystąpi największy deficyt i ile on wyniesie, ale z informacji przekazanych przez Sekretarza Stanu wynika, że deficyt podsektora

¹⁰⁴ Kalkulacja wysokości wydatków na 2023 r. została oparta na projekcie budżetu UE na 2023 r., w którym kwota polskiej składki członkowskiej została skalkulowana przez Komisję Europejską na poziomie ok. 7526,1 mln EUR (przy kursie z posiedzenia ACOR prognozy na poziomie 4,685 PLN/EUR).

centralnego wyniesie około 130 mld zł, a deficyt podsektora samorządowego i deficyt podsektora ubezpieczeń społecznych po około 10 mld zł. W szczególności wysoki deficyt wystąpi w funduszach prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, takich jak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Krajowy Fundusz Drogowy czy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Istotny wpływ na deficyt sektora będzie miał też Fundusz Solidarnościowy.

(akta kontroli: tom I str. 101-111; tom IX str. 209-239, 253-259, 350-374)

Zdaniem NIK warto podkreślić, że zgodnie z art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji Sejm uchwała budżet państwa w formie ustawy budżetowej, w której są określone dochody i wydatki państwa. Ze względu na szczególny charakter budżetu państwa, dochody i wydatki państwa powinny być zawarte, co do zasady, właśnie w tym planie finansowym. Wyłączenie dochodów i wydatków z budżetu państwa, a tym bardziej z ustawy budżetowej powinno stanowić wyjątek od przyjętej reguły. Zdaniem NIK, szczególnie istotne jest, żeby to w budżecie państwa, a nie w różnych jednostkach pozabudżetowych, był wykazywany stopień nierównowagi finansowej państwa ze względu na potrzebę zachowania ścisłej kontroli, w tym również kontroli *ex ante*, nad wzrostem wartości długu publicznego oraz nad celowością i efektywnością wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zwraca uwagę na problem wydatkowania znaczących środków publicznych z pominięciem ustawy budżetowej. Na przykład w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku* NIK wskazała, że „istotna część środków publicznych jest przekazywana z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów z pominięciem wydatków budżetu państwa. Ponadto problemem jest przekazywanie zadań publicznych finansowanych wcześniej z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych lub poza ten sektor bez zapewnienia odpowiedniego finansowania. Powoduje to konieczność zadłużania się przez te jednostki. W sytuacji, gdy jednostki nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, jak to się dzieje w przypadku Krajowego Funduszu Drogowego i PKP PLK, ich zobowiązania nie są wykazywane w długu publicznym, a w przypadku PKP PLK również w długu licznym zgodnie z unijną metodologią ESA 95. Zaniżanie deficytu budżetu państwa, deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego jest niepokojącym zjawiskiem, gdyż wielkości te stanowią podstawę do dokonania przez społeczeństwo oceny sytuacji finansowej państwa.”

W 2021 r. Minister Finansów poinformował Prezesa Rady Ministrów o tym, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został powołany w 2020 r. jako jednostka tymczasowa, utworzona w celu stworzenia możliwości nagłego reagowania w sytuacjach spowodowanych przez wirus SARS-CoV-2 i choroby nim wywołanej, co wskazuje na wyjątkowy charakter przedmiotowego Funduszu. Zdaniem Ministra dalsza działalność Funduszu w takiej formie powinna być ograniczona zatem do niezbędnego minimum. Ponadto w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1277) wskazano m.in., że „zakres działalności Funduszu ogranicza się do okresu występowania pandemii oraz towarzyszących jej konsekwencji. Po ich zakończeniu działalność Funduszu powinna być wygaszana”.

Zdaniem NIK, od maja 2022 r., gdy w Polsce zastąpiono stan epidemii stanem zagrożenia epidemicznego¹⁰⁵, zniesione też zostały istotne obostrzenia związane

¹⁰⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1025), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028).

z występowaniem epidemii, pojawiły się przesłanki do wskazanego przez Ministra Finansów ograniczenia działalności ww. funduszu, zwłaszcza że w 2021 r. gospodarka powróciła na ścieżkę wysokiego wzrostu. Tymczasem w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2023 r. ujęto wydatki w wysokości 37 000 mln zł, z czego 30 811,7 mln zł stanowiły wydatki na realizację Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. W kolejnych miesiącach 2022 r. planowane na 2023 r. wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zostały zwiększone w związku z wypłatą rekompensaty dla podmiotów wprowadzających do obrotu paliwo stałe. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych¹⁰⁶, maksymalny limit wydatków z tego funduszu przeznaczonych na ww. rekompensaty wynosi 4920 mln zł.

Sekretarz Stanu w MF wskazał, że za zasadnością dalszego funkcjonowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przemawia ustawowe upoważnienie BGK do udzielania podmiotom uprawnionym promes na sfinansowanie ich zadań, do wysokości odpowiednich środków ujętych w planie finansowym funduszu. Brak w projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. pozycji, z której można by było sfinansować rekompensaty dla podmiotów wprowadzających do obrotu paliwo stałe, wynikał z tego, iż projekt ustawy budżetowej został przyjęty przez Radę Ministrów 28 września 2022 r. Ponadto sytuacja na rynku paliw i energii jest pokłosiem oddziaływania szeregu nakładających się na siebie czynników, m.in. żywienia gospodarczego po pandemii COVID-19.

(akta kontroli: tom IX str. 209-239; tom X str. 141-143)

Zdaniem NIK wydatki na zadania zaplanowane w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2023 r. nie wynikały z wystąpienia nagłych sytuacji, które wymagają natychmiastowej interwencji. Wobec tego wydatki te mogły zostać zaplanowane w budżecie państwa. Projekt ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego przez gospodarstwa domowe wpłynął do Sejmu 14 października 2022 r., czyli dwa tygodnie po przekazaniu projektu ustawy budżetowej. W uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość wprowadzenia autopoprawek do tej ustawy. Ponadto należy zauważyć, że wysoki wzrost cen na rynku paliw i energii jest efektem przede wszystkim wojny w Ukrainie, na co zwracał uwagę m.in. Prezes Rady Ministrów¹⁰⁷. Można przyjąć, że w sytuacji niewystąpienia szoku podażowego spowodowanego agresją Rosji na Ukrainę efekt inflacyjny wywołany niezrównoważeniem popytu z podażą w trakcie dynamicznego powrotu gospodarek na ścieżkę wzrostu gospodarczego po recesji związanej z pandemią COVID-19 powinien ulec wygaszeniu, na co zwracało uwagę Ministerstwo Finansów w analizie makroekonomicznej zawartej na str. 12 uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

(akta kontroli: tom X str. 144-147)

Sekretarz Stanu w MF wskazał także, że działalność funduszy funkcjonujących w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego pozwala na większą elastyczność. NIK nie kwestionuje potrzeby większej elastyczności w nagłych sytuacjach, takich jak wojna w sąsiednim kraju i konieczność zapewnienia natychmiastowej pomocy milionom uchodźców, zwraca natomiast uwagę, że w pozostałych sytuacjach w ustawie o finansach publicznych zapewniono wymaganą elastyczność, wprowadzając np. możliwość tworzenia państwowych funduszy celowych jako jednej z form prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Plany finansowe tych funduszy,

¹⁰⁶ Dz. U. poz. 2236.

¹⁰⁷<https://polskieradio24.pl/5/1222/artykul/3051567,premier-putin-terroryzuje-ue-i-wywołuje-inflacje-sutki-docieraja-do-kazdego-domu-w-europie>

w odróżnieniu od planów finansowych funduszy umiejscowionych w BGK, są uwzględniane w ustawie budżetowej i pozostają pod kontrolą Parlamentu.

W art. 31 przekazanego do Sejmu projektu ustawy o budżecie na rok 2023 przewidziano możliwość utworzenia przez instytut badawczy nadzorowany przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, ze środków funduszu rezerwowego, w wysokości do 10% tego funduszu za poprzedni rok obrotowy, Funduszu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego. Środki Funduszu mają być przeznaczane na udzielanie wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa. Rozwiązanie to umożliwi tworzenie kolejnej kategorii funduszy publicznych, funkcjonujących poza sektorem finansów publicznych i nieobjętych ustawą budżetową. Sekretarz Stanu w MF wyjaśnił, że przepis art. 31 projektu ww. ustawy powstał na wniosek Ministra Cyfryzacji, a nie na wniosek Ministra Finansów, zaś Rada Ministrów przepis w brzmieniu zaproponowanym przez Ministra Cyfryzacji przyjęła.

(akta kontroli: tom IX str. 209-239)

NIK, odnosząc się do prognozy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych zawartej w projekcie ustawy budżetowej, wskazuje, że deficyt ten może być w 2023 r. wyższy od 150 mld zł. W dniu 18 października 2022 r., czyli niespełna trzy tygodnie po przekazaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 do Sejmu, Prezes Rady Ministrów poinformował, że w 2023 r. są planowane do wypłacenia tzw. czternaste emerytury. Informację tę potwierdziła Minister Rodziny i Polityki Społecznej. Na pytanie, czy i w jakiej kwocie oszacowano wielkość wydatków na dodatkowe świadczenie, jakie będą źródła jego finansowania, a także czy Minister Finansów, przed uchwaleniem przez Radę Ministrów we wrześniu 2022 r. projektu ustawy budżetowej na rok 2023, był informowany przez Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o potrzebie wypłaty w 2023 r. kolejnego dodatkowego świadczenia emerytalno-rentowego, Sekretarz Stanu w MF odpowiedział, że opracowanie ewentualnego projektu ustawy dotyczącego wypłaty w 2023 r. kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, w tym oszacowanie skutków finansowych wraz ze wskazaniem źródła ich sfinansowania, oraz jego przedłożenie Radzie Ministrów należy do właściwości Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Do dnia przekazania Najwyższej Izbie Kontroli odpowiedzi¹⁰⁸ projekt ustawy w ww. zakresie nie został przedłożony przez właściwego ministra ani nie został ujęty w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Należy zwrócić uwagę, że w ocenie skutków regulacji, dotyczącej projektu ustawy o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów¹⁰⁹, wydatki wynikające z wypłaty tego świadczenia oszacowano na 11 370 mln zł. W 2023 r. kwota ta, ze względu na wysoką inflację, prawdopodobnie będzie większa.

Źródłem zwiększonego deficytu zarówno budżetu państwa, jak i sektora instytucji rządowych i samorządowych, może być również częściowe utrzymanie tarczy antyinflacyjnej. W dniu 7 listopada 2022 r. Prezes Rady Ministrów poinformował o zamiarze utrzymania w 2023 r. zerowych stawek podatku od niektórych towarów żywnościowych, a w wypadku innych towarów objętych tarczą antyinflacyjną zastąpienie jej innym mechanizmem obrony przed inflacją. Tymczasem podczas opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 założono wygaśnięcie tarczy antyinflacyjnej z końcem 2022 r.

¹⁰⁸ 30 listopada 2022 r.

¹⁰⁹ Druk nr 2270.

W dniu 30 listopada 2022 r. Sekretarz Stanu w MF poinformował, że w przypadku zmian w zakresie stawek VAT trwają prace analityczne w zakresie objęcia stawką 0% środków spożywczych wymienionych w poz. 1-18 załącznika nr 10 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tj. objętych przed 1 lutego 2022 r. stawką w wysokości 5%, a następnie w ramach tarczy antyinflacyjnej – do 31 grudnia 2022 r. stawką 0%.

Przyjęcie przez Ministra Finansów stosunkowo niskiej prognozy inflacji na 2023 r. może być z kolei czynnikiem obniżającym wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do prognozowanej wartości. Jeśli okaże się, że rzeczywista inflacja w 2023 r. znacząco przewyższy prognozę MF, tak jak ma to miejsce w 2022 r., to należy oczekiwać, że dochody podatkowe budżetu państwa również będą znacząco wyższe od prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023.

(akta kontroli: tom IX str. 209-239, 253-259, 262-267; tom X str. 148-153)

Warto też odnotować, że w dniu 2 grudnia 2022 r., czyli w trakcie prac Sejmu nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023, Minister Finansów zwróciła się do innych ministrów oraz kierowników urzędów centralnych i wojewódzkich, a także do prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych o przedstawienie propozycji zmniejszenia o 5% wydatków ujętych w tym projekcie, w częściach budżetu państwa, których ww. organy są dysponentami, z wyłączeniem środków planowanych w rezerwach celowych. Tym samym Minister Finansów nawiązała do ustaleń Rady Ministrów w dniu 29 listopada 2022 r. w sprawie opracowania planów oszczędnościowych na wypadek niespodziewanych wydarzeń kryzysowych. Biorąc pod uwagę wyżej wskazaną redukcję planowanych wydatków oraz fakt, że plan wydatków na 2023 r. został opracowany przy założeniu niskiej, w stosunku do prognoz instytucji zewnętrznych, inflacji, NIK dostrzega ryzyko niepełnej realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa. Ponadto zdaniem NIK zasadne jest rozważenie zmiany formuły wykonywanych przez Ministerstwo Finansów przeglądów wydatków, tak aby przeglądy te służyły przede wszystkim identyfikacji obszarów działania państwa, w których można osiągnąć oszczędności i poszerzyć przestrzeń fiskalną na finansowanie nowych zadań publicznych, np. z zakresu obronności lub ochrony zdrowia. Nie byłoby wtedy konieczne proporcjonalne redukcje wydatków w poszczególnych częściach budżetowych, szczególnie dotkliwe dla tych dysponentów, którzy planują i działają bardziej efektywnie od innych, wobec czego nie mają dużych możliwości redukcji wydatków bez zmniejszenia jakości i zakresu realizowanych zadań.

NIK wielokrotnie zwracała uwagę na niewykorzystywanie przeglądów wydatków w pracach planistycznych. Np. w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku* wskazała, że przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani nie miały przełożenia na inne akty prawne z danej polityki wydatkowej państwa.¹¹⁰

(akta kontroli: tom X str. 126-140)

Zgodnie z prognozą zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023¹¹¹, relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2023 r. do PKB wyniesie 53,3% i będzie wyższa od analogicznej wartości na koniec 2022 r. o 1,6 punktu procentowego. Natomiast relacja państwowego długu publicznego do PKB w tym okresie prawie się nie zmieni. Na koniec 2023 r. wyniesie ona 40,6% PKB i będzie zaledwie o 0,1 punktu procentowego wyższa niż na koniec 2022 r. Oznacza to ponowne zwiększenie się różnicy pomiędzy długiem sektora

¹¹⁰ Str. 95.

¹¹¹ Str. 29.

instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Na koniec 2021 r. różnica ta wynosiła 10%, na koniec 2022 r. miała wynieść 11,2%, a na koniec 2023 r. 12,7%. Wzrost ww. różnicy oznacza, że państwowy dług publiczny, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji, w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla faktyczne zadłużenie państwa i samorządu terytorialnego, przez co wnioskowanie w oparciu o tę kategorię długu jest coraz bardziej mylące, coraz mniej zrozumiałe jest też sens ekonomiczny tej kategorii.

(akta kontroli: tom IX str. 253-259, 350-374)

W 2023 r., podobnie jak w latach 2020-2022, Polska znajdzie się w okresie przejściowym w stosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej. Na etapie opracowania WPPF zakładano, że w 2023 r. nastąpi powrót do pełnego stosowania tej reguły, jednak agresja Rosji na Ukrainę i będący jej następstwem szok podaży, który wywołał wysoką inflację na świecie, a także konieczność znaczącego zwiększenia wydatków na obronę narodową i pomoc uchodźcom spowodowały wydłużenie okresu przejściowego. Efektem wprowadzenia art. 4 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska było wyłączenie z reguły wydatkowej w 2023 r. większości wydatków inwestycyjnych. Oznacza to, że kwota wydatków SRW, która standardowo obejmuje wszystkie wydatki jednostek objętych tą regułą, oprócz wydatków finansowanych ze środków europejskich, w 2023 r. miała odnosić się tylko do wydatków bieżących. W wyniku wyłączenia z obliczeń wydatków inwestycyjnych limit wydatków SRW wzrósł o 184 048 mln zł.

Dalsze osłabienie działania reguły wydatkowej w 2023 r. miało nastąpić w konsekwencji uchwalenia ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej¹¹². W art. 50 tej ustawy wskazano, że w roku 2022 i roku 2023 do wydatków stanowiących nieprzekraczalny limit wydatków ustalony w ustawie budżetowej nie wlicza się wydatków:

- 1) państwowych funduszy celowych,
 - 2) funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw,
 - 3) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- wykonanych ponad kwoty objęte tym limitem.

Oznaczało to, że zwiększenie wydatków tych jednostek ponad planowane pierwotnie wielkości nie miałyby konsekwencji w postaci przekroczenia limitu wydatków SRW.

Jednakże w dniu 9 listopada 2022 r., zaledwie miesiąc po uchwaleniu przez Sejm ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska¹¹³, w którym zmieniono art. 4a ustawy z 7 października 2022 r. Zamiast opisanego powyżej wyłączenia w 2022 r. i 2023 r. z reguły wydatkowej wydatków wykonanych ponad kwoty objęte limitem wydatków SRW, w art. 2 projektu przewidziano takie wyłączenie tylko w 2022 r., w dodatku ograniczone do wydatków na realizację działań nakierowanych na:

- wsparcie podmiotów dotkniętych kryzysem energetycznym lub zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,

¹¹² Dz. U. poz. 2127, ze zm.

¹¹³ Druk nr 2767.

- wsparcie świadczeniobiorców, w szczególności emerytów i rencistów, w związku ze wzrostem średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,
- finansowanie sił zbrojnych.

W dniu 16 listopada 2022 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz niektórych innych ustaw, która zawierała ww. przepis.

Wydłużenie okresu przejściowego w stosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej oznacza, że reguła ta nie będzie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Wskazują na to wykonane w MF obliczenia, według których limit wydatków budżetu państwa na 2023 r. wyznaczony na podstawie reguły wydatkowej był o 42 068 mln zł wyższy od wydatków budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023, przekazanym do Sejmu. To, że deficyt budżetu państwa, a przy okazji także deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, był o ponad 42 mld zł niższy od maksymalnego deficytu możliwego do zaplanowania przy uwzględnieniu stabilizującej reguły wydatkowej, wynikało z decyzji Rady Ministrów, a nie ze stosowania samej reguły.

W ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska wprowadzono niektóre poprawki, o które NIK wnioskowała w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*. We wzorze na obliczanie kwoty wydatków SRW, zamieszczonym w art. 112d ust. 3 uofp, w opisie parametru S_s zmieniono rok n na rok s . Poprawiono także opis parametru K_n , zawarty w art. 112aa ust. 1 uofp, wskazując, że wielkość korekty jest określona w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, a nie w samym projekcie. Nie zmieniono natomiast sposobu obliczania wielkości korekty K , o której mowa w art. 112aa ust. 1 i 4 uofp. Oznacza to, że relację, o której mowa w art. 38a pkt 4 uofp, obliczaną w celu określenia wielkości korekty K , o której mowa w art. 112aa ust. 1 i 4 uofp, w dalszym ciągu ustala się na podstawie skorygowanej wielkości państwowego długu publicznego obliczanego dla sektora finansów publicznych, a nie wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Natomiast warunki określone, przy wyznaczaniu kwoty K , dla wyniku i skumulowanego wyniku w średnim okresie odnoszą się do sektora instytucji rządowych i samorządowych, a nie do sektora finansów publicznych.

NIK zwraca też uwagę na problem z zastosowaniem przepisu art. 104 ust. 2 pkt 3 uofp, w którym wskazano, że WPFPP zawiera planowaną, wstępną kwotę wydatków obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1 albo art. 112d ust. 3 uofp. W art. 112aa ust. 1 uofp wskazano, że w obliczeniach kwoty wydatków SRW przyjmuje się m.in. wartości prognozowane lub określone w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok n przedłożonego Sejmowi. Biorąc pod uwagę, że rokiem n był rok 2023, na etapie opracowania WPFPP nie było jeszcze dostępne uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2023, nie było więc możliwości obliczenia kwoty wydatków w oparciu o przepis art. 112aa ust. 1 uofp. Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej wyjaśnił, że w obliczeniach wykorzystano wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych zawartą w WPFPP. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę kryterium celowościowe, należy uznać takie podejście za uzasadnione, wymaga ono jednak zmiany przepisów uofp.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* NIK wnioskowała o podjęcie prac mających na celu objęcie stabilizującą regułą wydatkową całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2022 r. do stabilizującej reguły wydatkowej włączono Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, natomiast inne jednostki wyłączone dotychczas

z reguły wydatkowej, w tym jednostki otrzymujące dochody z opłaty mocowej, nie zostały nią objęte. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej, zgodnie z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności najpóźniej w 2025 r. zostaną opublikowane wnioski i rekomendacje wynikające z przeglądu stosowania SRW w latach 2018-2023, obejmującego zakres podmiotowy reguły.

Istotną zmianą przy obliczaniu kwoty wydatków SRW było zastąpienie celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego prognozowanym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, którego wartość, uwzględniona w obliczeniach, ma być w następnych latach skorygowana do rzeczywistej wielkości. Zmianę tę należy uznać za korzystną, gdyż oznacza powiązanie dynamiki wydatków SRW z faktycznymi zmianami wielkości gospodarki, wątpliwości może budzić jedynie przepis mówiący o tym, że jeżeli wskaźnik inflacji jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1.

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazał, że przyjęcie takiego rozwiązania było uzasadnione w latach deflacji nominalną sztywnością znacznej części wydatków oraz relatywnie rzadkim występowaniem tego zjawiska. Niektóre świadczenia waloryzowane na podstawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w czasie deflacji nie podlegają zmniejszeniu.

Odnosząc się do powyższego wyjaśnienia, NIK zwraca uwagę, że w sytuacji niskiej inflacji lub deflacji dynamika wydatków SRW będzie zawyżana względem rzeczywistego tempa wzrostu gospodarczego. Warto też zauważyć, że na dynamikę kwoty wydatków SRW wpływ mają również inne zmienne niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, tj. średniokresowa dynamika realnego produktu krajowego brutto i zmiana wartości działań dyskrejonalnych. Oznacza to, że w czasie deflacji ww. kwota nadal może rosnąć.

W związku z nieprawidłowościami wykazywanymi przez NIK w latach poprzednich, dokonano zmiany metodologii obliczania wartości działań dyskrejonalnych. W art. 112aa ust. 1 uofp dodano przepis, że w przypadku dokonywania w roku n aktualizacji wartości działań dyskrejonalnych uwzględnionych w latach poprzednich nie ma zastosowania warunek przekroczenia przez każde z nich 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok n przedłożonego Sejmowi.

W 2021 r., w art. 112aa uofp dodano ustęp 2a, w którym rozszerzono zakres konsolidacji wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o przepływy finansowe odpowiadające dotacjom i subwencjom oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne odpowiadające dotacjom i subwencjom.¹¹⁴ Zmianę taką należy uznać za uzasadnioną, przy czym, zdaniem NIK, warto rozważyć rozszerzenie konsolidacji o inne przepływy finansowe pomiędzy jednostkami objętymi regułą wydatkową. To, że konsolidacja obejmuje tylko niektóre przepływy finansowe, nie ma mocnego uzasadnienia ekonomicznego, a ponadto wywołuje problemy interpretacyjne w samym MF. Na przykład z wyjaśnień i materiałów przekazanych przez Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wynikało, że pierwotnie w obliczeniach mających na celu ustalenie wydatków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, ujętych w limicie wydatków SRW na 2023 r., wyeliminowano przepływy finansowe z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki

¹¹⁴ Art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, ze zm.).

Wodnej m.in. z tytułu opłaty emisyjnej w wysokości 120 300 tys. zł. Następnie transfer ten – po uzgodnieniach między departamentami – wyłączono z konsolidacji.

(akta kontroli: tom I str. 9-140, 236-255; tom VIII str. 72-97, 101-113, 126-130, 277-289; tom IX str. 209-252, 289-327; tom X str. 76-125 pliki 420-422)

Na 2023 r. zaplanowano stosowanie rozwiązań znanych z lat wcześniejszych, umożliwiających przekazywanie środków z budżetu państwa z pominięciem planu wydatków, a w konsekwencji niewpływających na deficyt tego budżetu ani na limit wydatków SRW. Do rozwiązań tych można zaliczyć przekazywanie innym podmiotom, zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa, skarbowych papierów wartościowych celem zasilenia finansowego tych podmiotów. W art. 8 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 upoważniono Ministra Finansów do przekazywania, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, skarbowych papierów wartościowych państwowym osobom prawnym, o których mowa w art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, państwowym funduszom celowym oraz funduszom utworzonym, powierzonym lub przekazanym Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, a także, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji. Jednocześnie, zgodnie z art. 23, 25 i 26 ustawy o budżecie na rok 2023, Minister Finansów będzie mógł przekazać skarbowe papiery wartościowe uczelniom, Funduszowi Reprywatyzacji i Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze. W art. 5 ust. 3 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 wskazano, że wartość nominalna nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na realizację zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów nie może przekroczyć kwoty 25 000 mln zł. Limit ten dotyczy m.in. wartości nominalnej skarbowych papierów wartościowych przekazywanych innym podmiotom. Warto zauważyć, że jest on niższy o 10 000 mln zł od analogicznego limitu określonego w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.

Należy jednak podkreślić, że do limitu określonego w art. 5 ust. 3 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 nie są wliczane papiery wartościowe przekazywane na podwyższenie funduszu statutowego BGK. Wynika to z art. 5a ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego.

W art. 8 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 upoważniono Ministra Finansów do udzielenia z budżetu państwa pożyczek, łącznie do wysokości 61 383 mln zł, przeznaczonych m.in. dla Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Sekretarz Stanu w MF wskazał, że w przypadku Funduszu Solidarnościowego pożyczka będzie miała charakter płynnościowy, a jej spłata została zaplanowana również na 2023 r. W przypadku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pożyczka na charakter *stricte* fakultatywny, a jej ewentualne przekazanie wynikać będzie z sytuacji nadzwyczajnej. Zwrócił także uwagę, że zgodnie z art. 29 ust. 10 uofp zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego w trakcie roku nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Fakultatywny charakter ma także pożyczka przewidziana dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Zgodnie z art. 35 ustawy z 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw¹¹⁵, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych może zostać zobligowana przez Prezesa Rady Ministrów do interwencyjnego zakupu węgla energetycznego. Aby zrealizować powyższe zadanie, umożliwiono Agencji zaciągnięcie w Banku Gospodarstwa Krajowego kredytu gwarantowanego przez

¹¹⁵ Dz. U. poz. 1967, ze zm.

Skarb Państwa. Środki pochodzące z pożyczki mają być przeznaczone na spłatę zaciągniętego w BGK zobowiązania. Ponieważ nie wiadomo, czy Agencja zostanie zobligowana do zakupu interwencyjnego, podjęto decyzję o nieblokowaniu wydatków w budżecie państwa, a zamiast tego zaplanowano pożyczkę.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię o celowości przekazania z budżetu państwa jednostce znajdującej się w sytuacji przejściowych niedoborów finansowych pożyczki płynnościowej, która zostanie spłacona w tym samym roku budżetowym. Inaczej jednak wygląda sprawa planowania środków w formie pożyczki na sfinansowanie wydatków, których realizacja jest niepewna. Przyjęcie zasady przewidującej finansowanie takich wydatków za pomocą pożyczek może prowadzić do sytuacji, w której lista zadań finansowanych w tej formie znacząco wzrośnie, powodując zaniżenie deficytu budżetu państwa. Warto zwrócić uwagę, że co roku w budżecie państwa są tworzone rezerwy, z których pokrywa się wydatki na sfinansowanie nieprzewidzianych zadań. Zaplanowanie w budżecie państwa wydatków na zadania, które mogą zostać niewykonane, nie wymaga blokowania większych środków niż w przypadku, w którym miałyby one zostać przekazane w formie pożyczki. Ponadto w przypadku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych warto zauważyć, że znaczące obniżenie jego przychodów własnych, które nie mogłyby zostać pokryte z rezerw budżetowych, wiązałoby się z istotnym pogorszeniem sytuacji gospodarczej Polski w stosunku do prognozy przyjętej na etapie opracowania ustawy budżetowej. Skutkowałoby to również istotnym obniżeniem dochodów podatkowych względem przyjętej prognozy. Sytuacja taka uzasadniałaby podjęcie prac nad zmianą ustawy budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że terminowa wypłata świadczeń ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest obligatoryjnym zadaniem państwa, a ich niewypłacenie skutkowałoby powstaniem zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa oraz istotnie zagrażało realizacji interesu społecznego. W związku z tym należy dążyć do wypracowania takich rozwiązań w ustawie o finansach publicznych, które pozwalałyby w trakcie roku zwiększyć dotację celową z budżetu państwa do państwowego funduszu celowego na terminową wypłatę świadczeń w wypadku, gdy środki zgromadzone w funduszu będą niewystarczające. Udzielanie pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych jest niezasadne, gdyż fundusz ten ma trwały niedobór środków na działalność bieżącą, wobec czego nie posiada zdolności do spłaty takich pożyczek.

(akta kontroli: tom VIII str. 101-113; tom IX str. 209-239, 253-259, 375-384)

5.5 Terminowość, kompletność i przejrzystość projektu ustawy budżetowej i uzasadnienia

Po przedstawieniu w dniach 13, 21, 23 września 2022 r. przez niektóre organizacje reprezentujące strony pracowników i strony pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego opinii odnośnie projektu ustawy budżetowej na rok 2023, Minister Finansów ponownie skierował projekt tej ustawy pod obrady Rady Ministrów w dniu 26 września 2022 r. Rada Ministrów uchwaliła projekt ustawy budżetowej na rok 2023 w dniu 28 września 2022 r.¹¹⁶, a dwa dni później skierowała ten projekt, wraz z uzasadnieniem, do Sejmu. Tym samym został zachowany termin wskazany w art. 222 Konstytucji, zgodnie z którym Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy

¹¹⁶ Uchwała nr 194/2022 (RM-06111-201-22).

budżetowej na rok następny¹¹⁷. Prace nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023 Sejm rozpoczął w październiku 2022 r.¹¹⁸

(akta kontroli: tom V str. 166-168, 216-225)

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2022 r. prace nad przygotowaniem ustawy budżetowej na rok 2023 realizowano z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR 3.0 (dalej: TREZOR), przy czym po raz pierwszy dysponenci przekazywali, wraz z uzasadnieniem, formularze planistyczne zawierające plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp, tylko w tym systemie. Materiały te stanowiły podstawę do opracowania załączników nr 11-14 do ustawy budżetowej.

Ponadto wprowadzono nowe formularze planistyczne ZDW-O oraz ZDW-Z służące do przekazywania zestawień dochodów i wydatków rachunków, o których mowa w art. 11a ust. 5 oraz art. 163 ust. 3a ustawy o finansach publicznych. Powyższe zmiany wskazują, że system TREZOR jest rozwijany o nowe funkcjonalności, które mogą być wykorzystywane do zarządzania środkami publicznymi.

W budżecie państwa na 2023 r. zwiększy się z 157 do 158 liczba części budżetowych, w których zaplanowano wydatki. Na podstawie odpowiednich regulacji¹¹⁹ z dniem 1 września 2022 r. wprowadzono część 90 – *Akademia Kopernikańska*, która została uwzględniona w przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2023.

(akta kontroli: tom V str. 1-16; tom VII str. 38-43)

Analiza projektu ustawy budżetowej na rok 2023 wykazała, że projekt ten składał się z trzech elementów, o których mowa w art. 109 ust. 2 uofp, czyli budżetu państwa, załączników oraz postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw.

(akta kontroli: tom VII str. 1-23)

Zgodnie z art. 122 uofp, w załącznikach do ustawy budżetowej powinny zostać zamieszczone, między innymi, plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp. NIK wykonała kontrolę prawidłowości i kompletności planów finansowych na próbie trzech, dobranych losowo planów finansowych podmiotów z każdej z ww. grup¹²⁰. Ustaliła, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 zamieszczono plany finansowe wszystkich jednostek objętych badaniem. Plany te były kompletne, a treści w nich zawarte zgodne z art. 123 uofp.

(akta kontroli: tom VII str. 1-5, 13-17, 24-27)

Badaniem objęto również treść uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023 w zakresie opisu: prognozy makroekonomicznej, stabilizującej reguły wydatkowej, sektora finansów publicznych, dochodów budżetu państwa oraz planów finansowych ww. rodzajów jednostek.

¹¹⁷ Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2023 wpłynął do Sejmu RP w dniu 30 września 2022 r. (druk nr 2653).

¹¹⁸ Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej odbyło się 7 października 2022 r.

¹¹⁹ Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1699).

¹²⁰ **Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 agencje wykonawcze:** Polska Agencja Kosmiczna, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych; **państwowe fundusze celowe:** Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, Fundusz Cyberbezpieczeństwa, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych; **instytucje gospodarki budżetowej:** Centralny Ośrodek Informatyki, Centrum Usług Logistycznych, Krajowy Instytut Mediów; **państwowe osoby prawne:** Polski Instytut Ekonomiczny, Polska Agencja Antydopingowa, Centrum Łukasiewicz.

W omówieniu prognozy makroekonomicznej zawartym w rozdziale 1 uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023 odniesiono się do wszystkich najważniejszych wskaźników makroekonomicznych, przy czym zmiany niektórych z nich nie zostały wystarczająco uzasadnione lub też w opisie pominięto wpływ istotnych czynników oddziałujących na te wskaźniki. Nie wskazano, czy i w jakim stopniu na wzrost spożycia prywatnego oddziaływał napływ uchodźców z Ukrainy. Mało przejrzysty był opis przyczyn obniżenia się prognozowanej dynamiki spożycia prywatnego w 2023 r. Np. brakowało informacji, czy i w jakim stopniu obniżenie to będzie skutkiem zniesienia tarczy antyinflacyjnej i niezaplanowania wypłaty tzw. czternastej emerytury, a w jakim – czynników egzogenicznych, takich jak np. zahamowanie napływu uchodźców, niskie tempo wzrostu realnych wynagrodzeń lub wzrost stóp procentowych. Z treści uzasadnienia nie wiadomo, czy czynniki te były brane pod uwagę i które z nich były kluczowe.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformował, że w uzasadnieniu opisano wszystkie elementy wymienione w art. 142 uofp, a ustawa nie determinuje poziomu szczegółowości opisu poszczególnych elementów. Podał, że prognoza makroekonomiczna opiera się o dane zaobserwowane do pierwszego kwartału 2022 r., w których został uwzględniony napływ uchodźców. Model prognostyczny uwzględnia m.in. wpływ tarczy antyinflacyjnej i czternastej emerytury na spożycie prywatne.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje tego, że ww. czynniki zostały uwzględnione w modelu prognostycznym. Powinny one jednak, jako istotne dla uzasadnienia zmiany dynamiki konsumpcji, zostać omówione w ww. dokumencie. W przeciwnym bowiem razie czytelnicy uzasadnienia nie wiedzą, czy i jaki wpływ elementy te wywierały na prognozę spożycia prywatnego. W prognozie na 2023 r., wśród czynników zależnych od działań Rządu, wymieniono jedynie czynnik pozytywnie oddziałujący na wzrost konsumpcji (program *Niskie Podatki*), pomijając czynniki negatywnie oddziałujące na tę dynamikę (wygaśnięcie tarczy antyinflacyjnej, niezaplanowanie wypłaty czternastej emerytury). Dla porównania, w opisie przyczyn wysokiej dynamiki konsumpcji w 2022 r. wskazano, jako istotne czynniki, działania Rządu w zakresie zmian w systemie podatkowym, dotacje do gospodarstw domowych w związku ze wzrostem cen energii oraz wakacje kredytowe.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazał, że w uzasadnieniu opisano najważniejsze czynniki wpływające na dynamikę spożycia prywatnego w omawianych latach. Oprócz wpływu ww. programu *Niskie Podatki* do czynników tych zaliczono pogorszenie się ogólnej sytuacji gospodarczej oraz sytuacji na rynku pracy (możliwy nieznaczny wzrost bezrobocia) oraz utrzymanie restrykcyjnej polityki monetarnej.

Zdaniem NIK, odwołanie się do ogólnej sytuacji gospodarczej ma niską wartość objaśniającą. Odnośnie pogorszenia się sytuacji na rynku pracy, należy wskazać, że z opisu zawartego w części *Analiza podstawowych składników zagregowanego popytu* nie wiadomo, jakie kluczowe wskaźniki ulegną pogorszeniu. Napisano jedynie o możliwym nieznacznym wzroście bezrobocia.¹²¹ Podobną uwagę można przedstawić do stwierdzenia o utrzymaniu restrykcyjnej polityki monetarnej.

Jeszcze mniej informacji zawierał opis prognozy dynamiki spożycia publicznego. Chociaż tempo wzrostu tego składnika PKB miało w 2022 r. wynieść 0%, a w 2023 r. 1%, to nie wskazano czynników wpływających na jego znaczące obniżenie względem

¹²¹ Bardziej szczegółowy opis prognozy sytuacji na rynku pracy, wraz z podaniem wartości kluczowych wskaźników, znajduje się na następnej stronie uzasadnienia, przy czym tam z kolei napisano, że prezentowany scenariusz zakłada utrzymanie dobrej sytuacji na rynku pracy w horyzoncie prognozy.

2021 r., gdy wyniosło 5%.¹²² Zamiast tego podano jedynie, że dynamikę spożycia publicznego będą „dodatkowo wspierać wydatki związane z realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności”, przez co czytelnik może odnieść wrażenie, że dynamika ta będzie stosunkowo wysoka. Czytając uzasadnienie, nie wiadomo, czy zahamowanie dynamiki spożycia publicznego wynikać ma np. ze spadku realnych wynagrodzeń w sektorze publicznym, a jeśli tak, to o ile wynagrodzenia te mają się zmniejszyć, czy z innych przyczyn.

Także opis prognozy dynamiki nakładów brutto na środki trwałe był niewystarczający, aby zrozumieć, jaki ma być wpływ najważniejszych czynników na tę dynamikę. Co prawda wskazano, że planowany, wyraźny wzrost wydatków na obronność oraz rozpoczęcie realizacji projektów z KPO wpłyną na wzrost inwestycji w najbliższych latach, głównym czynnikiem wspierającym wzrost tej kategorii będą inwestycje publiczne (szczególnie w 2023 r.), a dynamika inwestycji prywatnych pozostanie umiarkowana ze względu na wyraźny wzrost kosztu kapitału będący efektem zacieśnienia polityki monetarnej, ale są to bardzo ogólne stwierdzenia. Z opisu nie wiadomo, czy założono spadek inwestycji prywatnych i o ile, jaka będzie dynamika inwestycji publicznych, ani jaki będzie wkład, w tempo wzrostu inwestycji, ww. nakładów na obronność i realizację projektów z KPO, co ma istotne znaczenie w związku z niepewnością odnośnie terminu uruchomienia tego programu. Zdaniem NIK, przyjęcie prognozy wskazującej na istotny wzrost dynamiki nakładów brutto na środki trwałe w okresie silnego spowolnienia gospodarczego wymagało bardziej precyzyjnego omówienia tego zagadnienia w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, z odwołaniem się do danych liczbowych.

Z kolei w opisie prognozowanej inflacji nie przedstawiono, jaki będzie wpływ zakładanego wygaśnięcia tarczy antyinflacyjnej z końcem 2022 r. na inflację w 2023 r. Nie przedstawiono też wielkości skutków wykorzystania tego narzędzia walki z inflacją w 2022 r. O skutkach tych można było dowiedzieć się w trakcie 2022 r. z wypowiedzi pracowników Ministerstwa Finansów, jednak, zdaniem NIK, tak istotna informacja nie powinna być pominięta w opisie prognozy makroekonomicznej zawartym w omawianym uzasadnieniu.

Warto również dodać, że na wykresie 2 zamieszczonym na str. 11 uzasadnienia, lipcową prognozę inflacji MF porównano m.in. z prognozą inflacji Narodowego Banku Polskiego z tego samego miesiąca. Problem polegał na tym, że do porównania wybrano nie tę prognozę NBP, która zakładała wygaśnięcie tarczy antyinflacyjnej z końcem 2022 r., tak jak zakładało MF, ale tę, która zakładała wygaśnięcie tarczy w trakcie 2022 r., co skutkowałoby niższą średnioroczną inflacją w 2023 r. (12,3%) w stosunku do prognozy zakładającej utrzymanie tarczy do końca 2022 r. (13%).

(akta kontroli: tom I str. 141-255,263-265; tom IX str. 260-271, 350-374;
tom X str. 32-50)

W uzasadnieniu przedstawiono sposób obliczenia kwoty wydatków SRW i limitu wydatków SRW. Opisano, między innymi, działania dyskrecjonalne, które zostały uwzględnione w tych obliczeniach. Warto jednak zauważyć, że na działanie „Polski Ład i Niskie Podatki”, opisane w uzasadnieniu jako „skutki wprowadzenia działań w zakresie reformy systemu podatkowego” składały się różne, niezależne od siebie działania. W celu ustalenia łącznej wartości działania „Polski Ład i Niskie Podatki” zsumowano wartości różnych działań, wykazanych jako „Polski Ład 1.0” i „Polski Ład 2.0”, wprowadzonych różnymi przepisami. Jak wskazała Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, działanie „Polski Ład” obejmuje skutki trzech kompleksowych reform:

¹²² Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego kwartalnego szacunku PKB za lata 2010-2021 oraz 1 i 2 kwartał 2022 r. z dnia 3 listopada 2022 r.

- działania wprowadzone w ramach ustawy z 29 października 2021 r., która wprowadzała zmiany zarówno działania z zakresu reformy klina podatkowo – składkowego jak i pozostałe działania (preferencje podatkowe, uszczelnienie systemu podatkowego, ujednoczenie zasad opodatkowania przychodów z najmu, powszechna akceptacja kart kredytowych, grupy VAT, pobór podatku u źródła, ulga na robotyzację oraz wprowadzenie reżimu Polskiej Spółki Holdingowej),
- działania związane z programem Niskie Podatki,
- działania w ramach procedowanej ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

Działania te zostały uwzględnione łącznie jako jedno działanie z powodu celu, jaki realizują, tj. rozwiązań związanych z reformą klina podatkowego.

Zdaniem NIK działania nie można utożsamiać z jego celem. O tym, czy wprowadzane rozwiązania systemowe stanowią jedno działanie czy są różnymi działaniami, powinno decydować to, czy rozwiązania te mogą zostać wprowadzone niezależnie od siebie, czyli czy wprowadzenie jednego rozwiązania nie warunkuje wprowadzenia innych. Jeżeli warunek taki nie występuje, należy mówić o różnych działaniach dyskrejonalnych. Co prawda za łączeniem różnych działań dyskrejonalnych w jedno działanie może przemawiać potrzeba zachowania zwięzłości opisu obliczeń kwoty wydatków SRW, odbywa się to jednak kosztem zmniejszenia przejrzystości tego opisu, nie jest bowiem jasne, jaki efekt fiskalny będzie miało wprowadzenie każdego z działań dyskrejonalnych. Ponadto niezrozumiałe staje się samo działanie, na które składają się różne, niezależne od siebie działania. W takim wypadku równie dobrze można by przyjąć, że w uzasadnieniu ustawy budżetowej podaje się – po zmianie przepisów – łączną wartość wszystkich działań dyskrejonalnych planowanych na dany rok, wymieniając tylko najważniejsze z nich. Obecnie jednak, zgodnie z art. 142 ust. 1 pkt 2 lit. 6b uofp, w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej należy uwzględnić informacje o każdym dyskrejonalnym działaniu przekraczającym 0,03% wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w art. 112aa ust. 1 uofp.

Warto również zauważyć, że przyjęcie założenia o tym, że różne działania są traktowane łącznie jako jedno działanie z powodu wspólnego celu, mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której będą łączone w taki sposób działania wprowadzane w różnych latach, co prowadziłoby do mniejszej przejrzystości reguły wydatkowej i jeszcze bardziej komplikowało obliczenia.

(akta kontroli: tom I str. 9-100, 112-140; tom IX str. 350-374)

W uzasadnieniu nie wyjaśniono, jakie było powiązanie pomiędzy limitem wydatków SRW a wydatkami budżetu państwa oraz innych jednostek lub grup jednostek objętych tym limitem. Przede wszystkim nie wskazano, ile wynosił limit wydatków budżetu państwa wyznaczony przy zastosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej po uwzględnieniu wydatków innych jednostek objętych limitem wydatków SRW.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że zgodnie z wymogami art. 142 uofp w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej powinno znaleźć się omówienie kwoty wydatków SRW i limitu wydatków SRW. Wskazana kwota limitu wydatków wyznacza w sposób pośredni górny pułap możliwości wydatkowych budżetu państwa na dany rok kalendarzowy, nie przesądzając przy tym o ich wewnętrznej strukturze i wielkości.

Zdaniem NIK limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ww. ustawy, powinien być przedstawiony w powiązaniu z wydatkami jednostek objętych tym limitem, a przede wszystkim z wydatkami budżetu państwa. W przeciwnym bowiem razie nie

jest jasne, jaki jest związek pomiędzy tym limitem a planowanymi w ustawie budżetowej wydatkami.

O podawanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa NIK

wniosowała w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*.

(akta kontroli: tom VIII str. 121-125)

W uzasadnieniu, w rozdziale 4 *Sektor finansów publicznych* podano informacje o wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu publicznym. Natomiast, podobnie jak w roku poprzednim, nie zamieszczono danych na temat dochodów i wydatków publicznych, których wysokość powinna stanowić punkt wyjścia do analizy przyczyn powstawania deficytu. Nie podano także danych informujących o tym, które – poza budżetem państwa – jednostki tego sektora i w jakim stopniu przyczynią się do powstania deficytu. Na przykład nie wiadomo, w jakim stopniu na deficyt sektora będzie oddziaływał deficyt Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w jakim – deficyt Funduszu Pomocy, w jakim – deficyt Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, a w jakim – deficyt innych jednostek i których.

Również o podanie tych informacji NIK wniosowała w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*. Wniosek NIK został częściowo zrealizowany, ponieważ w uzasadnieniu podano prognozowaną wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej podał, że zakres danych dotyczących sektora instytucji rządowych i samorządowych publikowanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wynika z postanowień art. 142 ust. 1 pkt 6 uofp. Zgodnie z tym przepisem uzasadnienie powinno zawierać omówienie przewidywanego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ustawodawca nie nałożył obowiązku publikacji danych dotyczących tego sektora w większej szczegółowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazany w art. 142 uofp wykaz elementów uzasadnienia nie jest katalogiem zamkniętym. Ponadto rzetelne omówienie przyczyn powstawania deficytu w finansach publicznych wymaga zarówno odniesienia się do podstawowych tendencji charakteryzujących dochody i wydatki publiczne w rozbiciu na ich główne kategorie, gdyż wynik jest pochodną tych tendencji, jak i wskazania, w których jednostkach wystąpi największe niebilansowanie dochodów z wydatkami i ile ono wyniesie.

Należy przypomnieć, że do 2021 r. uzasadnienie ustawy budżetowej zawierało szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w podziale na podsektory i na kategorie dochodów i wydatków, oraz omówienie tych kategorii. Mimo że sama zmiana zakresu prezentowanych danych z sektora finansów publicznych na sektor instytucji rządowych i samorządowych została oceniona przez NIK pozytywnie, to nie powinna ona stanowić pretekstu do ograniczenia zakresu prezentowanych danych o finansach publicznych. W porównaniu z danymi prezentowanymi do 2021 r. ograniczenie to jest bardzo znaczące.

(akta kontroli: tom I str. 236-255; tom IX str. 253-259, 350-374)

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023, w rozdziale IV – *Dochody budżetu państwa* przedstawiono uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa. Analiza tego rozdziału wykazała, że nie opisano w nim zagadnień kluczowych dla zrozumienia przyczyn wzrostów dochodów w 2023 r. lub pominięto

niektóre istotne przyczyny tych wzrostów względem prognozowanego wykonania w 2022 r.

Z treści uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023 z 30 sierpnia 2022 r. i z 28 września 2022 r. nie wynika, dlaczego w 2023 r. wpływy:

- z podatku od towarów i usług miały być o 23,1% wyższe niż w 2022 r.,
- z podatku dochodowego od osób fizycznych miały być o 23,6% wyższe niż w 2022 r.,
- z podatku od sprzedaży detalicznej miały być o 25,7% wyższe niż w 2022 r.,
- z tytułu dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych miały być o 134,5% wyższe niż w 2022 r.,
- z dywidend miały być o 32,2% wyższe niż w 2022 r.

Dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych za przygotowanie uzasadnienia prognozy ww. dochodów wskazali m.in., że ustawa o finansach publicznych nie reguluje szczegółowo zakresu uzasadnienia prognozy ww. dochodów. Zostało ono opracowane zgodnie z tą ustawą i konwencją z lat poprzednich, w których nie wyjaśniano przyczyn największych kwotowo lub procentowo zmian dochodów w porównaniu z rokiem poprzednim. Wskazano również, że Rada Ministrów nie wyraziła woli zmiany opisów dotyczących dochodów budżetu państwa w zakresie opisanym powyżej¹²³. Jednym z głównych czynników wzrostu dochodów z VAT było niezaplanowanie tarczy antyinflacyjnej na 2023 r., nie zostało to jednak opisane w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Odnosząc się do wysokiego wzrostu prognozowanych dochodów z podatku od towarów i usług, Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformował, że brak obowiązywania tarczy antyinflacyjnej w 2023 r. wynika bezpośrednio z obowiązujących przepisów. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wskazane są tylko nowe zmiany i rozwiązania mogące mieć wpływ na poziom dochodów budżetowych. Brak obowiązywania tarczy antyinflacyjnej w 2023 r. nie był nowym działaniem, w związku z czym nie został wprost wskazany.

Tłumacząc przyczyny nieopisania czynników wzrostu dochodów z podatku od sprzedaży detalicznej, Dyrektor Departamentu Polityki Podatkowej wskazał, że w prognozie nie uwzględniono przedłużenia tarczy antyinflacyjnej w 2023 r. Czasowe wyłączenie opodatkowania paliw silnikowych podatkiem od sprzedaży detalicznej nie stanowi trwałej, systemowej zmiany konstrukcji podatku i ma wyłącznie charakter incydentalny.

W ocenie NIK to, iż wzrost dochodów wynikał z wcześniej wprowadzonych ustaw, nie oznacza, że głównych czynników tego wzrostu nie należało opisać w uzasadnieniu ustawy budżetowej, zwłaszcza gdy miały bardzo istotne znaczenie dla budżetu. Z uzasadnienia nie wynikało, czy MF założyło brak tarczy antyinflacyjnej w 2023 r., ani ile miliardów zł dodatkowych wpływów zaplanowano w wyniku wygaśnięcia tych tarcz z końcem 2022 r.

Informując o przyczynach nieopisania czynników wzrostu dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej podał, że prognoza wykonania tych dochodów zawarta w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 uwzględnia opisane w rozdziale IV cz. 1.: *Warunki realizacji dochodów budżetu państwa w 2022 r.*, w tym przekazanie w 2022 r. jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w łącznej wysokości 13 673 mln zł.

¹²³ Departament Polityki Makroekonomicznej, pismo z 11 października 2022 r., znak: PM9.0811.10.2022, Departament Wspierania Polityk Gospodarczych, pismo z 13 października 2022 r., znak: PG5.0811.9.2022.

Ze względu na fakt, że przekazanie to jest działaniem jednorazowym i nie jest przewidziane na 2023 r., powoduje to „zawyżenie” wzrostu między 2022 r. a 2023 r.

Odnosząc się do wysokiego wzrostu prognozowanych dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych, Zastępca Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych poinformował, że zasadnicza różnica w wysokości wpływów budżetu państwa na rok 2023 względem prognozowanego wykonania w 2022 r. wynika z faktu, że planowane w ustawie budżetowej na rok 2022 dochody budżetu państwa z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji, w wyniku przyjętych w trakcie roku budżetowego ustaw epizodycznych¹²⁴, zostały przekierowane na inne cele, związane z przeciwdziałaniem wzrostowi cen energii¹²⁵. Z uwagi na fakt, że działania te były reakcją na dynamiczny rozwój sytuacji w trakcie roku, nie było możliwe ich zaplanowanie w budżecie państwa. Natomiast na 2023 r. nie przewidziano przekierowania tych dochodów poza budżet państwa. Dochody budżetu państwa z tego tytułu zaplanowano w wysokości około 17,6 mld zł.

Zdaniem NIK w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej powinny być zamieszczone wszystkie istotne informacje objaśniające przyczyny zmian w dochodach w odniesieniu do roku poprzedniego. Informacje takie powinny być zamieszczone we fragmentach opisujących te dochody. Odnośnie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i dochodów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji należy wskazać, że właściwymi fragmentami uzasadnienia są rozdział IV cz. 3.: *Dochody podatkowe*, podrozdział 3.5. *Podatek dochodowy od osób fizycznych* oraz rozdział IV cz. 4.: *Dochody niepodatkowe*, podrozdział 4.4. *Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe*. Zamieszczenie tam informacji o głównych czynnikach zmian tych dochodów pozwoliłoby zapewnić większą czytelność i przejrzystość opisu prezentowanych danych.

W ocenie NIK, opis dotyczący wyżej wskazanych dochodów był nieprzejrzysty, gdyż nie wskazano wprost, iż w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych jedną z głównych przyczyn wzrostu wpływów budżetu państwa w 2023 r. miało być jednorazowe przekazanie w 2022 r. dodatkowych dochodów z tytułu tego podatku jednostkom samorządu terytorialnego, co automatycznie obniżało wpływy budżetu państwa. W uzasadnieniu nie wskazano też, że wysoki wzrost w 2023 r. dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych będzie wynikał przede wszystkim z braku obowiązywania w tym roku ustaw epizodycznych, które obniżały te dochody w 2022 r. w związku z zaplanowaniem poza budżetem państwa dochodów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji.

Uzasadnienie powinno stanowić wystarczające i kompleksowe źródło informacji o najważniejszych zagadnieniach, co NIK podnosiła w wystąpieniu pokontrolnym¹²⁶ po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., jak również w wystąpieniu pokontrolnym¹²⁷ po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata*

¹²⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych oraz ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

¹²⁵ Jednostkami pozabudżetowymi, które uzyskały w 2022 r. dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji był: Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Operator Funduszu Modernizacyjnego, Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny.

¹²⁶ Wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. nr KBF.410.001.08.2021 z dnia 21 kwietnia 2021 r. - P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2020 r., wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe.

¹²⁷ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/21/012 Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022, zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 19/2022 Kolegium NIK z dnia 27 kwietnia 2022 r. oraz w wyniku oczywistych omyłek pisarskich.

2021-2022. Zmiany w dochodach planowanych na 2023 r. są na tyle znaczące, że wymagają szczegółowego omówienia.

(akta kontroli: tom I str. 101-103, 108-111; tom VII str. 58-132, 158-167, 260-287, 240-259 pliki 004, 229)

W Ministerstwie Finansów podjęto działania w celu realizacji wniosku NIK po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* dotyczącego podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w planach finansowych załączanych do tego projektu. W pismach limitowych przekazywanych dysponentom części budżetowych Minister Finansów wskazał konieczność przedłożenia w materiałach planistycznych szczegółowego omówienia przyczyn i skutków ww. zmian. Informacje te były – po ich analizie przez odpowiednie departamenty merytoryczne MF – uwzględnione w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023.

NIK w przedmiotowej kontroli zbadała, czy opis planów finansowych dołączanych do ustawy budżetowej zawierał wyjaśnienie przyczyn największych kwotowo zmian. Badaniem objęto największe zmiany planowanych na 2023 r. przychodów i kosztów w porównaniu z odpowiednimi wielkościami zawartymi w planach finansowych na 2022 r., a także największe zmiany stanu środków na początek i koniec 2023 r.

Szczegółowym badaniem zostało objęte uzasadnienie planów finansowych trzech funduszy celowych¹²⁸, trzech agencji wykonawczych¹²⁹, dwóch instytucji gospodarki budżetowej¹³⁰ oraz trzech państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp¹³¹. Plany te były zawarte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023. Uzasadnienie planów finansowych załączanych do projektu ustawy budżetowej opracowano w Ministerstwie Finansów w oparciu o materiały opisowe przesłane przez dysponentów sprawujących nadzór nad daną jednostką. W przypadku planów finansowych, które budziły wątpliwości, Minister Finansów, po przeprowadzeniu analizy otrzymanych materiałów planistycznych, występował do dysponentów o przekazanie dodatkowych wyjaśnień. Dotyczyły one m.in. przyczyn ujęcia w projektach planów finansowych zmian w wynagrodzeniach. Informacji tych nie zawarto w uzasadnieniu.

Wyniki szczegółowego badania wskazują, że pomimo podjętych przez Ministerstwo Finansów działań w celu realizacji wniosku pokontrolnego NIK, nadal nie został on w pełni zrealizowany.

W wyniku badania NIK stwierdziła, że

- w zakresie agencji wykonawczych:
 - 1) nie wyjaśniono przyczyny zmiany w planie finansowym Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w zakresie:
 - pozostałych przychodów, które w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły o 80,3%;
 - wynagrodzeń, w tym wynagrodzeń osobowych, które wzrosły o 45,1%. W uzasadnieniu opisano, że wzrost wynagrodzeń osobowych wynika ze wzrostu o 18,9% funduszu wynagrodzeń, z planowanej wypłaty dodatków zadaniowych dla pracowników

¹²⁸ Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, Fundusz Solidarnościowy.

¹²⁹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Mienia Wojskowego, Polska Agencja Kosmiczna.

¹³⁰ Centralny Ośrodek Informatyki, Krajowy Ośrodek Mediów.

¹³¹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowy Zasób Nieruchomości

obsługujących program Robogrant, z zapewnienia wynagrodzeń dla pracowników obsługujących inwestycje na rzecz przedsiębiorców. Zdaniem NIK takie uzasadnienie jest niewystarczające, ponieważ nie opisano, jaka jest przyczyna wzrostu o 18,9% z funduszu wynagrodzeń oraz z jakiego powodu, pomimo zaplanowania zwiększonego funduszu wynagrodzeń wystąpiła konieczność zaplanowania wypłaty dodatków zadaniowych oraz wynagrodzeń dla pracowników realizujących zadania jednostki.

2) nie wyjaśniono przyczyny wzrostu wynagrodzeń osobowych o 26,2% w planie finansowym Polskiej Agencji Kosmicznej;

- w zakresie instytucji gospodarki budżetowej
w opisie planu finansowego Centralnego Ośrodka Informatyki nie wskazano wielkości kosztów wynagrodzeń osobowych i nie podano, z jakiego powodu zaplanowano ich wzrost o 99,2%; podobnie w opisie planu finansowego Krajowego Instytutu Mediów nie podano, z jakiego powodu zaplanowano wzrost kosztów wynagrodzeń ogółem o 82,2%, oraz nie wskazano ich kwoty,
- w zakresie państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp
nie wyjaśniono przyczyny zmiany w planie finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie wzrostu:
 - o 2520,2% pozostałych przychodów, w tym środków otrzymanych od jednostek spoza sektora finansów publicznych,
 - o 17,8% funduszu wynagrodzeń osobowych.

Ponadto w opisie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej błędnie wskazano, iż koszty realizacji zadań Funduszu będą niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022 o 71,6 mln zł. W rzeczywistości koszty Funduszu w roku 2023 w stosunku do roku 2022 będą niższe o kwotę 656,7 mln zł.

Jak wskazała Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej, dane pokazujące wzrosty pozostałych przychodów oraz wynagrodzeń w planie finansowym Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości zostały zaprezentowane przy omówieniu przyczyn zwiększenia przychodów i kosztów ogółem. Natomiast informacje dotyczące zwiększenia, w planie finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pozostałych przychodów zostały opisane przy omówieniu przyczyn zwiększenia przychodów i kosztów ogółem. Wskazała również, że sposób i zakres opisu projektu planu finansowego NFOŚiGW w projekcie uzasadnienia ustawy budżetowej był determinowany potrzebą zachowania jednolitości prezentowanych w uzasadnieniu opisów jednostek sektora finansów publicznych. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wskazano łączny fundusz wynagrodzeń w kwocie 118 mln zł. Dodatkowo poinformowała, że ocena zasadności opisu poszczególnych pozycji planu finansowego jest oceną subiektywną, a zrozumienie sytuacji finansowej jednostki należy wywodzić z równoległej analizy planu finansowego, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej oraz opisu zawartego w uzasadnieniu, zarówno w zakresie kosztów, jak i przychodów jednostki. Podała, że kwestia ewentualnego zamieszczenia w opisie innych informacji jest każdorazowo analizowana, z uwzględnieniem konieczności zachowania zwięzłego charakteru prezentowanych w uzasadnieniu opisów. Odnosząc się do wzrostu wynagrodzeń osobowych w planie finansowym Polskiej Agencji Kosmicznej, poinformowała, że wynagrodzenia osobowe są składową kosztów ogółem. W opisie planu tej Agencji przedstawiono wpływ wzrostu wynagrodzeń na zwiększenie jej kosztów, wyjaśniając w ten sposób przyczynę ich zmiany.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że w przypadku Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nie wskazano, że w zwiększeniu o 18,9% funduszu wynagrodzeń, ujęto wzrost o 7,8% zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów oraz zaplanowano dodatkowe 11,1% na zwiększenie wynagrodzeń oraz na nowe etaty¹³². Z uzasadnienia nie wynika również, że wypłaty dodatków zadaniowych oraz wynagrodzeń dla pracowników obsługujących inwestycje na rzecz przedsiębiorców są nowymi zadaniami, na które zaplanowano dodatkowe środki.

W przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w opisie nie zawarto informacji, że na wzrost o 2520,2% pozostałych przychodów wpływ mają środki otrzymane z Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które przeznaczone będą na finansowanie inwestycji z udziałem środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności. W zamieszczonym w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 opisie planu finansowego NFOŚiGW nie opisano, jaka jest przyczyna zwiększenia o 17,8% funduszu wynagrodzeń osobowych w 2023 r. Natomiast w szczegółowym uzasadnieniu pn. „Projekt Planu Finansowego NFOŚiGW” z lipca 2022 r., przesłanym przez Ministra Klimatu i Środowiska, na str. 22 wskazano, że „czynnikiem, który wpływa na wzrost kosztów funkcjonowania NFOŚiGW jest między innymi planowane zwiększenie średniookresowego zatrudnienia z 752 etatów w 2022 r. do 802 etatów w 2023 r. (o około 6,6%), jak również zwiększenie w 2023 r. o 17,8% funduszu wynagrodzeń osobowych, w tym: 7,8% zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów oraz dodatkowe 10% na zwiększenie atrakcyjności NFOŚiGW jako pracodawcy dla przyszłych i obecnych pracowników jak również w celu zachowania realnej wartości wynagrodzeń. Ustalenia te mają na celu umożliwienie NFOŚiGW właściwej i sprawnej obsługi zadań, przewidzianych do realizacji w 2023 r.”

Należy podkreślić, że w odróżnieniu od opisu zamieszczonego w badanym uzasadnieniu ww. opis planu finansowego NFOŚiGW wyjaśnia przyczyny istotnego wzrostu funduszu wynagrodzeń osobowych. Warto dodać, że przedstawione tam powody zwiększenia tego funduszu ponad poziom 7,8% ustalony w wytycznych Ministra Finansów mogły mieć uzasadnienie również w przypadku innych jednostek, których plany wydatków lub plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej i które takiego zwiększenia nie otrzymały, co wskazuje na arbitralność w podejmowaniu decyzji o wzroście wynagrodzeń w poszczególnych jednostkach.

W opisie planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej na 2023 r. nie wskazano, że zmiana wynagrodzeń na 2023 r. wynika ze wzrostu wynagrodzeń osobowych o 7,8%, zgodnie z planowanym wzrostem wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W związku z podejmowaniem nowych zadań, zaplanowano również zwiększenie zatrudnienia, co wiązało się ze wzrostem środków na wynagrodzenia osobowe o 18,4%, co wynika z przedłożonego przez dysponenta części budżetowej uzasadnienia do projektu planu finansowego oraz pisma Ministra Rozwoju i Technologii w zakresie podziału limitu na lata 2023-2025.

NIK zgadza się, że ocena zasadności opisu poszczególnych pozycji planu finansowego jest oceną subiektywną, niemniej rzetelne omówienie planu finansowego powinno uwzględniać zwięzłe omówienie źródeł największych dochodów/przychodów i największe koszty, łącznie z wyjaśnieniem przyczyn istotnych zmian ich wielkości.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej poinformował, że w uzasadnieniu planu finansowego Krajowego Instytutu Mediów podano informację dotyczącą wzrostu kosztów. Wynika on głównie z realizacji zadania

¹³² Wzrost liczby etatów w PARP z 655 etatów w 2022 r. do 787 etatów w 2023 r.

dotyczącego rozbudowy własnej sieci ankieterskiej. Poinformował, że jest to ogólny opis kosztów wynikających z poszerzenia zadań tego instytutu, które wiążą się ze wzrostem kosztów wynagrodzeń oraz ze wzrostem zatrudnienia.

W uzasadnieniu planu finansowego Krajowego Instytutu Mediów wskazano¹³³, że „koszty jednostki zaplanowano w wysokości 57,3 mln zł, co stanowi wzrost o 24,4 mln zł w stosunku do planu na rok 2022 (32,9 mln zł) tj. o 74,2%. Wzrost wynika głównie z realizacji zadania dotyczącego rozbudowy własnej sieci ankieterskiej, realizacji wywiadów badania założycielskiego do telemetrycznego panelu hybrydowego oraz zakupu usług obcych m.in. na realizację dodatkowych badań zleczanych przez interesariuszy zewnętrznych”.

Zdaniem NIK powyższy opis zawiera na tyle ogólne informacje, że nie stanowi uzasadnienia dla przedstawionego w planie finansowym zwiększenia kosztów o 74,2%.

W opisie Centralnego Ośrodka Informatyki, jak wskazała Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej, zawarto najważniejsze wielkości w zakresie przychodów i kosztów jednostki wraz ze wskazaniem różnic w stosunku do planu na rok 2022. Omówiono także główne przyczyny wzrostu zarówno przychodów jak i kosztów i, co za tym idzie, wskazano na przyczynę wzrostu kosztów wynagrodzeń osobowych.

Odnosząc się do tych wyjaśnień, NIK zauważa, że z opisu uzasadnienia planu finansowego Centralnego Ośrodka Informatyki¹³⁴ nie wynika, że wzrost wynagrodzeń osobowych jest związany z przejściem zasobów z NASK, podwyżkami związanymi z konkurencją na rynku IT oraz z planowanym wzrostem zatrudnienia wynikającym z odejścia od umów w formule body leasingu na rzecz zatrudnienia na etat. Nie wskazano też, jaki będzie wpływ każdego z tych czynników na wzrost kosztów wynagrodzeń, co wynika z dodatkowych informacji, o które występował Minister Finansów do Ministra Cyfryzacji odnośnie przedstawienia przyczyny wzrostu wynagrodzeń osobowych w planie finansowym.

Dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych w MF za przygotowanie opisów kolejnych rozdziałów, załączników oraz wkładu w przygotowanie projektu ustawy budżetowej poinformowali m.in., że przy opracowaniu uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej w zakresie agencji wykonawczych kierowano się wymaganiami zawartymi w art. 142 ust. 1 pkt 5 lit c uofp. Wskazali, że mając na uwadze wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., jak również wystąpienie pokontrolne po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, opisy planów finansowych zostały sporządzone w szczególności większej niż wynikające z ww. przepisu, zawierają informacje istotne z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej jednostek, tj. w szczególności omówienie przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w załączonym do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 projekcie planów finansowych. Podali również, że treści uzasadnienia dotyczące opisu planów finansowych spełniają wymagania stawiane w ustawie o finansach publicznych. Ponadto poinformowali, że część opisowa w zakresie planów finansowych sporządzona została w syntetycznej formie.

NIK zauważa podjęte przez Ministerstwo Finansów działania w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego podawania w uzasadnieniu projektu ustawy

¹³³ Str. 155-156.

¹³⁴ „Koszty jednostki w 2023 r. zaplanowano w wysokości 474,9 mln zł, co stanowi wzrost o 71,6 mln zł w stosunku do planu na rok 2022 (403,3 mln zł), tj. o 17,7%. Wzrost kosztów wynika głównie ze wzrostu wynagrodzeń osobowych” (str. 149 uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2023).

budżetowej informacji na temat przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w planach finansowych załączanych do tego projektu. Wskazuje jednak, że w opisie planów finansowych wybranych jednostek w dalszym ciągu brakowało informacji pozwalających zrozumieć przyczyny i konsekwencje istotnych zmian w tych planach, co świadczy o jedynie częściowej realizacji tego wniosku.

Zdaniem NIK, zakres informacji prezentowanych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej stanowi otwarty katalog, o czym świadczy wskazane w art. 142 ust. 1 uofp wyrażenie „w szczególności”. Zakres ten powinien pozwalać na ocenę sytuacji finansowej podmiotów, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej. W uzasadnieniu powinny być przedstawione w czytelny sposób związki pomiędzy prezentowanymi danymi. Podanie danych liczbowych o zmianach w planie finansowym, bez wskazania przyczyn tych zmian, ogranicza w istotny sposób zakres informacji. Zamieszczenie powyższych danych wraz ze stosownym opisem pozwoliłoby zrozumieć przyczyny i konsekwencje zmian w badanych planach finansowych, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę w poprzednich kontrolach.

NIK dostrzega problem polegający z jednej strony na potrzebie zachowania zwięzłości uzasadnienia projektu ustawy budżetowej, a z drugiej strony na potrzebie dostarczenia informacji uzasadniających wielkości planowane w tej ustawie. Rozwiązaniem tego problemu może być dołączanie do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej, w formie załączników, szczegółowych opisów planów finansowych ujmowanych w tej ustawie lub też publikowanie na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej, materiałów, które przedstawiają dysponenci części budżetowych w Sejmie w trakcie prac nad tą ustawą. Zarówno w obecnej kontroli, jak i w kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* wskazano, że poszczególni dysponenci zobowiązani są do przedstawienia, podczas prac Parlamentu nad ustawą budżetową, materiałów objaśniających w zakresie poszczególnych części budżetowych oraz w zakresie planów finansowych nadzorowanych jednostek, a także do udzielania szczegółowych wyjaśnień na posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu oraz poszczególnych komisji. Oznacza to, że szczegółowe uzasadnienia planów finansowych są sporządzane. Natomiast dostęp do tych materiałów jest utrudniony.

(akta kontroli: tom IV str. 84-101, 124; tom V str. 49-57; tom VI str. 67-319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. nieograniczenie w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanym do Sejmu ogólnego charakteru rezerw poz. 44, 49 i 56 oraz brak rzetelnej kalkulacji środków zaplanowanych w rezerwach celowych poz. 44 i 49 w wysokości 9117,8 mln zł;
2. przedstawienie różnych, niezależnych od siebie działań jako jednego działania dyskrecjonalnego „Polski Ład i Niskie Podatki”;
3. niewyeliminowanie, na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej przekazanego Sejmowi, nieprawidłowości dotyczących stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, co doprowadziło do zawyżenia limitu wydatków SRW o 6497,2 mln zł i limitu wydatków budżetu państwa, ustalonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, o 5849,2 mln zł, w wyniku zwiększenia tych limitów o wielkość dochodów z opłaty mocowej, a także w wyniku uwzględnienia w pierwszym z ww. limitów przepływów finansowych, które powinny zostać wyeliminowane z obliczeń¹³⁵;

¹³⁵ W porównaniu z nieprawidłowością nr 2, opisaną w rozdziale 4, z obliczeń limitu wydatków budżetu państwa wynikających z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej wyeliminowano wydatki Funduszu Wsparcia

4. niezamieszczenie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej istotnych informacji w zakresie prognozy makroekonomicznej, prognozy finansów publicznych, planowanych dochodów budżetu państwa, wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na budżet państwa oraz planów finansowych załączanych do ustawy budżetowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Prace planistyczne dotyczące opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przebiegały zgodnie z przepisami noty budżetowej i pozwoliły na terminowe przedłożenie go Sejmowi. Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 zawierał wszystkie elementy wymienione w art. 109 ust. 2 uofp.

NIK pozytywnie ocenia uwzględnienie przez MF części wniosków zgłoszonych przez strony pracowników lub pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, zwraca jednak uwagę, że część wniosków zgłoszonych przez strony pracowników lub pracodawców dotyczyła potrzeby zapewnienia większej jawności i przejrzystości w finansach publicznych. Wnioski te są zbieżne z wnioskami i uwagami przedstawianymi przez NIK w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych m.in. do Ministra Finansów oraz w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*.

NIK pozytywnie ocenia zmiany wprowadzone we wrześniu 2022 r. w obliczeniach limitu wydatków SRW, w tym wyeliminowanie z obliczeń dwóch nieprawidłowości wpływających na limit budżetu państwa obliczony na podstawie reguły wydatkowej w sierpniu 2022 r. Zwraca jednak uwagę, że po tych zmianach limit wydatków SRW był w dalszym ciągu zawyżony o 6497,2 mln zł, a limit wydatków budżetu państwa obliczony na podstawie reguły wydatkowej o 5849,2 mln zł. Łączny skutek finansowy nieprawidłowości dotyczących stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, stwierdzonych na etapie opracowania przekazanego do Sejmu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 wyniósł 7145,1 mln zł.

Limit wydatków budżetu państwa zawarty w art. 1 ust. 2 projektu ustawy budżetowej na rok 2023 przekazanego do Sejmu został ustalony przy uwzględnieniu limitu wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie w MF prac legislacyjnych, które doprowadziły do zastąpienia celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego prognozowanym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, którego wartość, uwzględniona w obliczeniach, ma być w następnych latach skorygowana do rzeczywistej wielkości. Zmianę tę należy uznać za korzystną, gdyż oznacza powiązanie dynamiki wydatków SRW z faktycznymi zmianami wielkości gospodarki, wątpliwości mogą budzić jedynie konsekwencje stosowania w przyszłości przepisu mówiącego o tym, że jeżeli wskaźnik inflacji jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1. W ten sposób, w sytuacji niskiej inflacji lub deflacji dynamika wydatków SRW będzie zawyżana względem rzeczywistego tempa wzrostu gospodarczego.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie w MF prac legislacyjnych, które doprowadziły do włączenia do reguły wydatkowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Tym samym wniosek NIK o objęcie stabilizującą regułą wydatkową całego sektora instytucji rządowych i samorządowych został częściowo zrealizowany. Warto podkreślić, że inne jednostki wyłączone dotychczas z reguły wydatkowej, w tym jednostki otrzymujące dochody z opłaty mocowej, nie zostały nią objęte.

NIK pozytywnie ocenia zmiany wprowadzone na tym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023 w zakresie rezerw. Większość z tych zmian polegała

Kredytobiorców w wysokości 960 mln zł i wydatki Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych w wysokości 100 tys. zł.

na włączeniu środków z rezerw celowych do odpowiednich części budżetowych, co przyczyniło się do obniżenia udziału rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa do 7,6%. NIK wskazuje jednak na utrzymanie w projekcie ww. ustawy przekazanym do Sejmu ogólnego charakteru rezerw poz. 44, 49 i 56 oraz brak rzetelnej kalkulacji środków zaplanowanych w rezerwach celowych poz. 44 i 49.

Nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową i infrastrukturę transportu lądowego zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi minimalną wysokość tych nakładów.

W objętych badaniem NIK fragmentach uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023 stwierdzono brak istotnych informacji, kluczowych dla zrozumienia zawartych w nim wielkości, a zwłaszcza przyczyn istotnych zmian w porównaniu z rokiem poprzednim, w szczególności wynikających z działań podejmowanych przez Radę Ministrów.

W omówieniu prognozy makroekonomicznej zawartym w rozdziale 1 uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023 odniesiono się do wszystkich najważniejszych wskaźników makroekonomicznych, przy czym zmiany niektórych z nich nie zostały wystarczająco uzasadnione lub też w opisie pominięto wpływ istotnych czynników oddziałujących na te wskaźniki.

W uzasadnieniu przedstawiono sposób obliczenia kwoty wydatków SRW i limitu wydatków SRW. Opisano, między innymi, działania dyskrecyjne, które zostały uwzględnione w tych obliczeniach. Nie wyjaśniono jednak, jakie było powiązanie pomiędzy limitem wydatków SRW a wydatkami budżetu państwa oraz innych jednostek lub grup jednostek objętych tym limitem. Przede wszystkim nie wskazano, ile wynosił limit wydatków budżetu państwa wyznaczony przy zastosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej po uwzględnieniu wydatków innych jednostek objętych limitem wydatków SRW. Tym samym nie zrealizowano wniosku NIK zawartego w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*.

W uzasadnieniu, w rozdziale 4 *Sektor finansów publicznych* podano informacje o wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu publicznym. Natomiast, podobnie jak w roku poprzednim, nie zamieszczono danych na temat dochodów i wydatków publicznych, których wysokość powinna stanowić punkt wyjścia do analizy przyczyn powstawania deficytu. Nie podano także danych informujących o tym, które – poza budżetem państwa – jednostki tego sektora i w jakim stopniu przyczynią się do powstania deficytu. O podanie takich informacji NIK wnioskuje w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*. Wniosek NIK został częściowo zrealizowany, ponieważ w uzasadnieniu podano prognozowaną wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Analiza rozdziału IV – *Dochody budżetu państwa* wykazała, że nie opisano w nim zagadnień kluczowych dla zrozumienia przyczyn wzrostu wybranych dochodów w 2023 r. lub pominięto niektóre z tych przyczyn.

Ministerstwo Finansów podjęło działania w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* dotyczącego podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w planach finansowych załączanych do tego projektu. Niemniej jednak w opisie planów finansowych wybranych jednostek w dalszym ciągu brakowało informacji pozwalających zrozumieć przyczyny i konsekwencje istotnych zmian w tych planach,

co świadczy o jedynie częściowej realizacji tego wniosku. W związku z tym NIK uznaje, że wniosek pokontrolny dotyczący tej kwestii pozostaje nadal aktualny.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że część wniosków skierowanych do Ministra Finansów w latach poprzednich w obszarze planowania ustaw budżetowych nie została zrealizowana. Tym samym w dalszym ciągu aktualne pozostają wnioski wskazujące na konieczność:

1. podjęcia prac nad rozszerzeniem zakresu podmiotowego stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, a zwłaszcza objęcia tą regułą wydatków podmiotów otrzymujących dochody z opłaty mocowej;
2. tworzenia rezerw celowych na zadania, które zostały jasno określone i spełniają przesłanki wymienione w art. 140 ust 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze planowania, aby zminimalizować ryzyko nieprawidłowości.

Wnioski

1. Podawanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej wszystkich istotnych informacji, kluczowych dla objaśnienia zawartych w nim wielkości, a zwłaszcza przyczyn istotnych zmian w porównaniu z rokiem poprzednim, w szczególności wynikających z działań podejmowanych przez Radę Ministrów.
2. Opisywanie w wyżej wymienionym uzasadnieniu zależności pomiędzy prezentowanymi wielkościami, a zwłaszcza pomiędzy limitem wydatków ustalonym zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych a planowanymi wydatkami budżetu państwa.
3. Urealnienie prognoz inflacji przedstawianych w założeniach projektu budżetu państwa i w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, przy jednoczesnym zachowaniu zasady ostrożnego planowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, stycznia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis