



Nr ewid. 87/2024/P/24/001/KBF

Nr ewid. 88/2024/P/24/002/KBF

# ANALIZA

## WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2023 ROKU

### TOM I



Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Zatwierdzona przez:  
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w dniu 6 czerwca 2024 roku

## Wykonanie ustawy budżetowej na rok 2023

Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Dochody  
**650** mld zł

Wydatki  
**734,7** mld zł

Deficyt  
**84,7** mld zł

Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

Przychody  
**526,6** mld zł

Koszty  
**539** mld zł

Wynik  
**-12,3** mld zł

## Główne wskaźniki makroekonomiczne

Wzrost gospodarczy

**0,2** %

Stopa bezrobocia rejestrowanego

**5,1** %

Inflacja

**11,4** %

Główne operacje wpływające na obniżenie deficytu budżetu państwa w 2023 roku

Finansowanie wydatków czterech największych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego

**68,8** mld zł

Obligacje skarbowe przekazane w 2023 r.

**16,6** mld zł

"PREFINANSOWANIE" Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w 2023 r.

**5,1** mld zł

## Dług publiczny

według definicji unijnej  
**1691,2** mld zł

według definicji krajowej  
**1328,1** mld zł

różnica  
**363,1** mld zł

## Fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Wpływy

**129,9** mld zł

Wydatki

**131,8** mld zł

Zadłużenie

**277** mld zł

## SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	1
II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI .....	5
1. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. ....	8
2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r. ....	41
3. Najistotniejsze nieprawidłowości kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r. ....	44
4. Najistotniejsze wnioski w zakresie realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r. ....	46

## 1. Wprowadzenie

Jednym z kluczowych zadań Najwyższej Izby Kontroli jest dostarczanie obiektywnych informacji o stanie państwa i jego funkcjonowaniu. Rokrocznie za pośrednictwem analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej publikowane są treści informujące o prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając konstytucyjny obowiązek<sup>1</sup>, przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.* wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Wskazane dokumenty, obok *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.*, stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny wydatkowania środków publicznych oraz podjęcia decyzji w sprawie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.

W niniejszym dokumencie zaprezentowano ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.<sup>2</sup> Uwzględniono w nim również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej<sup>3</sup>.

Tegoroczna *Analiza* składa się z dwóch części<sup>4</sup>, z czego w pierwszej zamieszczono krótkie wprowadzenie do dokumentu oraz syntezę ustaleń szczegółowo zaprezentowanych w części drugiej. W tomie drugim w głównej mierze skupiono się na prezentacji, jak i ocenie procesu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz realizacji założeń polityki pieniężnej. Omówiono realizację założeń makroekonomicznych przyjętych do opracowania ustawy budżetowej. Przedstawiono i oceniono działania podejmowane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów w ramach zarządzania realizacją i płynnością budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. *Analiza* zawiera także:

- opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za 2023 r. oraz ocenę ksiąg rachunkowych wybranych jednostek budżetowych;
- analizę kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa;
- omówienie wykonania planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej<sup>5</sup> oraz dochody i wydatki publiczne.

---

<sup>1</sup> O którym mowa w art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz wynikający z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.

<sup>3</sup> Uchwała nr 15/2022 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 7 września 2022 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2023 (M.P. poz. 915).

<sup>4</sup> Zwanym również tomami.

<sup>5</sup> W załącznikach 11, 13 oraz 14 do ustawy budżetowej na rok 2023 uwzględniono plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

Ocenie poddano również działania podjęte w 2023 r. dla realizacji celu głównego Narodowego Banku Polskiego oraz adekwatność decyzji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie polityki pieniężnej.

Mając na względzie rosnącą skalę finansowania zadań publicznych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych, przedstawiono analizę planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, przy uwzględnieniu wyników kontroli przeprowadzonych przez Izbę we wskazanym obszarze.

W dokumencie tym zaprezentowano i oceniono również stan realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, skupiając się na przewidzianych do realizacji w ramach tego instrumentu inwestycjach oraz przyjętym mechanizmie ich finansowania.

*Analiza* opracowana została w głównej mierze na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 157 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Uwzględniono również wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mających wpływ na omawiane w tym dokumencie zagadnienia. Przy opracowaniu *Analizy* wykorzystano także publicznie dostępne materiały sprawozdawcze, statystyczne i analityczne.

Infografika 1. Materiały źródłowe do *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.*



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.* przeprowadzono 169 kontroli<sup>6</sup>, w tym skontrolowano wybrane:

- państwowe jednostki budżetowe, w tym większość dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie<sup>7</sup>. Z badania wyłączone 25 dysponentów części budżetowych, których wydatki zrealizowane w 2022 r. były niższe niż 150 mln zł, nie były wyłączone z dwóch ostatnich kontroli, jak i ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech kontrolowanych latach była pozytywna oraz nie zidentyfikowano innych przesłanek uniemożliwiających ich wyłączenie<sup>8</sup>;
  - plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych;
  - jednostki samorządu terytorialnego;
  - inne jednostki wykorzystujące środki publiczne
- oraz Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

W ramach kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego badania prowadzono w urzędach marszałkowskich, gdzie zweryfikowano wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na organizowanie, finansowanie i zapewnienie warunków do odbywania przez lekarzy stażu podyplomowego. Ponadto w jednej spółce oraz czterech innych podmiotach zweryfikowano wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań odpowiednio resortu obrony narodowej oraz zdrowia.

Do wycień zaaprezentowanych w dalszej części dokumentu przyjęto wartość produktu krajowego brutto w 2023 r. równą 3410,1 mld zł<sup>9</sup>. Ze względu na fakt, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

Dane liczbowe zaprezentowane w tabelach i infografikach mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń. Zamieszczone w *Analizie* tabele zawierają następujące znaki umowne:

(–) – gdy nie występują w danym okresie dane kwotowe;

(0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05;

(.) – oznacza zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych;

(x) – oznacza, że wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

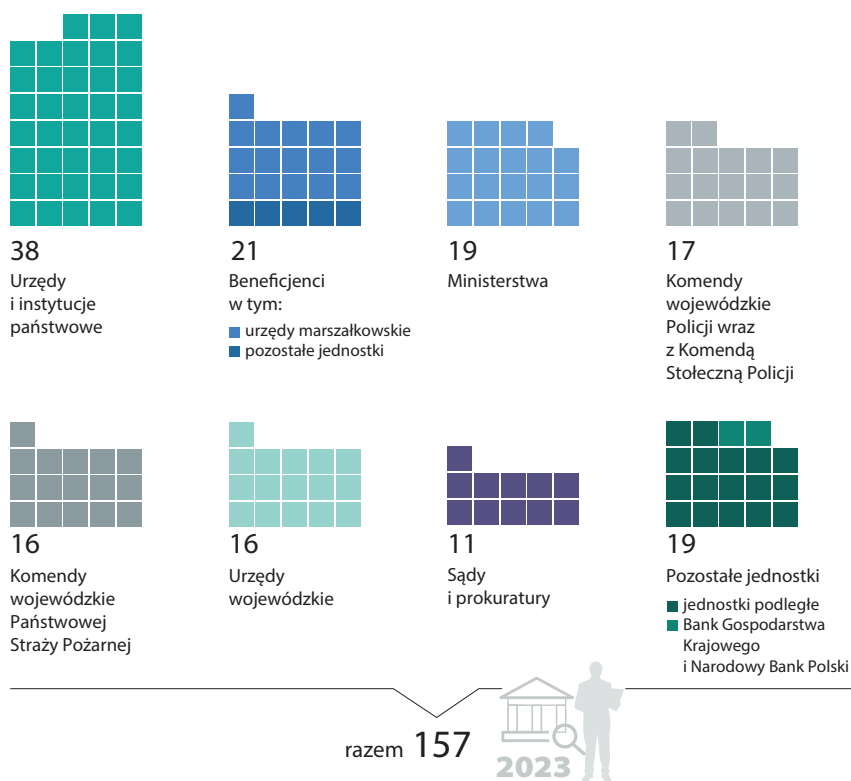
<sup>6</sup> W ramach których ocenie poddano działania 86 dysponentów części budżetowych, 63 dysponentów niższego stopnia, 21 beneficjentów dotacji. Oceniono również 28 planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych, które zamieszczono w załącznikach do ustawy budżetowej oraz zarządzanie i rozliczenie budżetu państwa przez Ministra Finansów czy też bankową obsługę budżetu realizowaną przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

<sup>7</sup> W ramach kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.* skontrolowano dwa z 11 sądów apelacyjnych.

<sup>8</sup> Dotyczyło to części: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Łączność, Turystyka, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Akademia Nauk, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowe Centrum Legislacji, Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz Regionalne Izby Obrachunkowe, Akademia Kopernikańska oraz siedmiu samorządowych kolegiów odwoławczych.*

<sup>9</sup> Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2023 r. (M.P. poz. 368).

Infografika 2. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

---

## II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

### II. Najważniejsze ustalenia i wnioski

- Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz większość planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2023. Ustawa ta nie obejmowała jednak istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, w tym mających wpływ na wzrost wielkości długu publicznego.
- Zarówno finansowanie istotnej części zadań publicznych, jak i Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności odbywało się nie tylko poza budżetem państwa z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu czy ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych. W latach 2022-2023 spod kontroli parlamentarnej wyłączono finansowanie kolejnych istotnych zadań publicznych.
- Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 96,2% objętych kontrolą dysponentów części budżetowych oraz 94,1% skontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia. Pozytywnie oceniono także prawidłowość ksiąg rachunkowych u 81% kontrolowanych w tym zakresie dysponentów.
- Stabilizująca reguła wydatkowa, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa nie przyczyniły się także przeprowadzone przeglądy wydatków, nie miały one również wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.
- W 2023 r. odnotowano kolejny istotny wzrost środków planowanych w rezerwach celowych, które stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do planowania części z tych rezerw.
- W 73% spraw objętych szczegółowym badaniem w zakresie rozdysponowania środków rezerwy ogólnej, niezgodnie z jej interwencyjnym charakterem, środki te przeznaczono na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań.
- Istotne nieprawidłowości zidentyfikowano w zakresie planowania i finansowania jednostek Policji, jak również wydatków przeznaczonych na dotacje oraz działalność promocyjno-reklamową.
- W 2023 r. w dalszym ciągu występowały poważne problemy z finansowaniem jednostek Policji. W ramach kontroli tych jednostek zidentyfikowano szereg istotnych nieprawidłowości w obszarze planowania i realizacji budżetu.
- Istotne nieprawidłowości zidentyfikowano również w zakresie wydatków przeznaczanych na dotację oraz działalność promocyjno-reklamową.
- Koszty obsługi długu publicznego stanowiły w 2023 r. ponad 9% wydatków budżetu państwa i praktycznie zrównały się z wydatkami majątkowymi.
- W 2023 r. nastąpił dalszy wzrost stopnia niezbilansowania przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych, których plany finansowe są ujmowane w załącznikach do ustawy budżetowej. Co więcej, z części tych funduszy w dalszym ciągu finansowano zadania niezwiązane z celami, dla których zostały utworzone.
- Rok 2023 był kolejnym, w którym zaplanowano i przekazywano środki w formie skarbowych papierów wartościowych z pominięciem budżetu państwa. W 2023 r. przekazano



w ten sposób obligacje skarbowe o wartości nominalnej 21,6 mld zł.

- W 2023 r. potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa gwałtownie wzrosły, osiągając wartość 137,6 mld zł. Przy czym potrzeby te nie uwzględniały wszystkich nakładów na realizację zadań publicznych.
- Na koniec 2023 r. odnotowano ponad dwudziestoprocentową różnicę (363,1 mld zł) pomiędzy wielkością długu publicznego obliczaną według zasad przyjętych przez Unię Europejską, a wielkością tego długu ustalaną według zasad krajowych.
- Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. wyniósł 173,8 mld zł i stanowił 5,1% wartości produktu krajowego brutto. Był on znacząco wyższy niż w roku poprzednim (105,9 mld zł). W związku z tym Polska może zostać objęta w 2024 r. procedurą nadmiernego deficytu.
- W 2023 r. ponownie duża część deficytu podsektora instytucji rządowych została ujęta poza deficytem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Deficyt wykonany przez jednostki pozabudżetowe wyniósł 50,4 mld zł. Tym samym deficyt budżetu państwa nie jest już wiarygodnym wskaźnikiem oceny finansowej państwa.
- Wyniki dwóch kontroli zakończonych w 2024 r. wskazują na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023 i ich większe uzależnienie od środków przyznawanych przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria. Było to niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.
- Łączny udział ocen negatywnych i ocen w formie opisowej w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. wzrósł, w porównaniu z kontrolą za rok ubiegły, o 10,4 punktu procentowego.
- W ciągu całego roku wskaźnik inflacji znacząco przekraczał cel polityki pieniężnej, który zakładał utrzymanie inflacji w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyień  $\pm 1$  punkt procentowy. W lutym 2023 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych osiągnął szczytową wartość 18,4%, w kolejnych miesiącach zaczął stopniowo się obniżać, spadając do poziomu 6,2% w grudniu 2023 r. Obniżka wskaźnika inflacji wynikała w głównej mierze z korzystnego kształtowania się, niezależnych od polityki pieniężnej, czynników zewnętrznych.
- Przez pierwsze osiem miesięcy roku Rada Polityki Pieniężnej prowadziła politykę pieniężną ukierunkowaną na realizację celu inflacyjnego, nie zmieniając stóp procentowych. We wrześniu 2023 r. Rada dokonała najwyższej od stycznia 2009 r. obniżki stopy referencyjnej o 0,75 punktu procentowego, a w październiku 2023 r. o kolejne 0,25 punktu procentowego.
- Decyzja Rady Polityki Pieniężnej z września 2023 r. o obniżkach stóp procentowych, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, opierała się na niejasnych przesłankach i była niespójna z wcześniejszymi komunikatami Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej, odnoszącymi się do czasu i warunków, od których decyzje takie miały być uzależnione.
- Cel operacyjny polityki pieniężnej, polegający na utrzymaniu stawki Polonia w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, został w 2023 r. zrealizowany z wykorzystaniem operacji otwartego rynku, operacji depozytowo-kredytowych oraz systemu rezerwy obowiązkowej. W 2023 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych.

W 2023 r. na szeroką skalę stosowano wykorzystywane już w latach poprzednich sposoby wydatkowania środków Skarbu Państwa z pominięciem budżetu państwa. Wymienić tu należy przekazywanie niektórym podmiotom, zamiast dotacji, skarbowych papierów wartościowych, co pozwalało na wykazanie niższych wydatków i deficytu budżetu państwa. Wciąż znaczącą część wydatków publicznych finansowano z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Istotną kwestią, która wystąpiła w 2023 r., było finansowanie przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. zadań publicznych związanych z realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze środków, które w przyszłości mają zostać zrefundowane tej spółce przez Skarb Państwa<sup>10</sup>.

Wyżej opisane działania prowadziły do obniżenia rangi budżetu państwa, któremu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o finansach publicznych nadały pozycję centralnego planu finansowego państwa. Zgodnie z art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji, Sejm uchwała budżet państwa w formie ustawy budżetowej na rok budżetowy, a w wyjątkowych sytuacjach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Tym samym Konstytucja utożsamia pojęcie budżetu państwa z pojęciem dochodów i wydatków państwa. Ponadto w ustawie o finansach publicznych szczególne znaczenie nadano ustawie budżetowej. Zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa.

Rok 2023 był kolejnym, w którym odnotowano dalszy wzrost różnicy pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Na koniec 2023 r. sięgała ona już 363,1 mld zł i wynikała głównie z zaliczania do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz części zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Mimo że przekazywanie przez tę spółkę środków podmiotom realizującym zadania ujęte w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności oznaczało zwiększenie zobowiązań Skarbu Państwa, to nie zostało to wykazane w sprawozdaniu Rady Ministrów. W wyniku wyłączania coraz większych kwot zobowiązań z państwowego długu publicznego jego wielkość ma ograniczone znaczenie przy ocenie rzeczywistej skali zadłużenia państwa.

Wysoka nierównowaga finansowa państwa przyczyniła się do skokowego wzrostu w roku 2023 potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. W 2020 r. wyniosły one 50 mld zł, w latach 2021-2022 *de facto* nie wystąpiły, natomiast w 2023 r. wyniosły 137,6 mld zł.

W 2023 r. wciąż nie wdrożono skutecznych mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Przyczynami ustalonych nieprawidłowości były między innymi nierzetelne działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Edukacji i Nauki.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek skierowany do Rady Ministrów w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku* o podjęcie prac mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych oraz wzmocnienie rangi budżetu państwa jako centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>10</sup> Rozwiązanie takie stosowano już w 2022 r., lecz na znacznie mniejszą skalę niż w 2023 r.

Konieczne jest, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Dzięki temu wynik tego budżetu będzie przekładał się na zmianę wielkości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa. Ponadto w państwowym długu publicznym powinny być ujmowane wszystkie znaczące zobowiązania jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pozwoli to na dokonanie rzetelnej oceny stopnia zadłużenia państwa w oparciu o tę wielkość, a jednocześnie będzie skutkowało brakiem istotnych różnic pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Sytuacja, w której wielkości te znacząco się od siebie różnią, świadczy o tym, że jedna z nich, w tym przypadku wielkość państwowego długu publicznego, nie odzwierciedla rzeczywistych rozmiarów zadłużenia państwa, co wskazuje na jej ograniczoną przydatność w dokonywaniu ocen.

## 1. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

### Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2023. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 169 kontroli jednostkowych, w których sformułowała 202 oceny<sup>11</sup>. Udział ocen pozytywnych w stosunku do poprzedniego roku zmniejszył się znacząco, o 9,8 punktu procentowego, i wyniósł 60,9%. Jeszcze większe pogorszenie ocen wykonania budżetu państwa nastąpiło w stosunku do 2020 r., gdyż udział ocen pozytywnych w łącznej liczbie ocen zmniejszył się w tym czasie aż o 17,4 punktu procentowego.

Równocześnie od 2021 r. systematycznie wzrastał udział ocen negatywnych. W 2020 r. wyniósł on niespełna 1%, a w 2023 r. aż 4,5%. Oceny negatywne dotyczyły wykonania budżetu państwa w częściach budżetowych pozostających w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>12</sup>, Rzecznika Praw Dziecka oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Negatywne oceny zostały sformułowane również po kontroli Agencji Uzbrojenia, Instytutu De Republica<sup>13</sup>, Funduszu Medycznego oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych<sup>14</sup>.

Większy niż w poprzednich latach był również udział ocen w formie opisowej, który w 2023 r. wyniósł 34,7% i był wyższy o 8,3 punktu procentowego w stosunku do 2022 r. i o 13,9 punktu procentowego w stosunku do 2020 r. Istotny wpływ na zmianę struktury ocen miały kontrole

<sup>11</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej lub negatywna. Ocenę w formie opisowej otrzymują jednostki, w przypadku których w kontrolowanej działalności stwierdzono na tyle istotne nieprawidłowości, że nie było podstawy do wydania oceny pozytywnej, a jednocześnie zakres tych nieprawidłowości nie uprawniał do wydania oceny negatywnej.

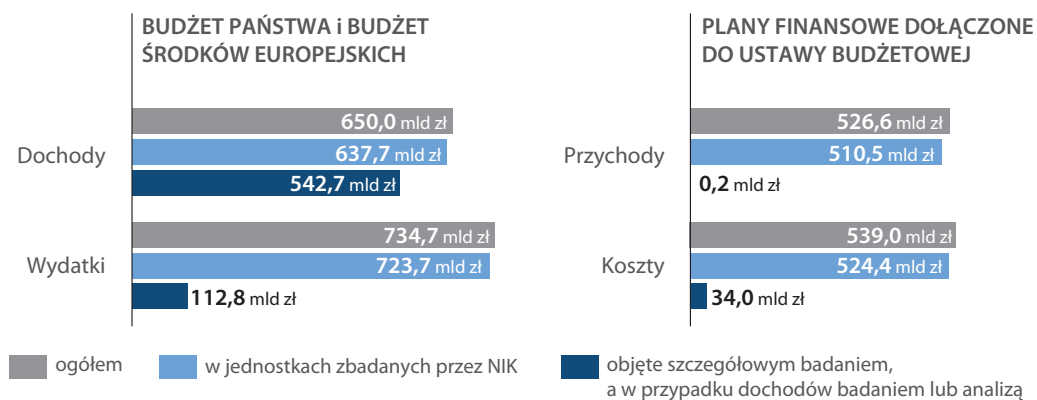
<sup>12</sup> W części *Rodzina*.

<sup>13</sup> Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 21 z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie likwidacji Instytutu De Republica (M.P. poz. 183) jednostka ta została postawiona w stan likwidacji. Termin zakończenia likwidacji wyznaczono na 30 czerwca 2024 r.

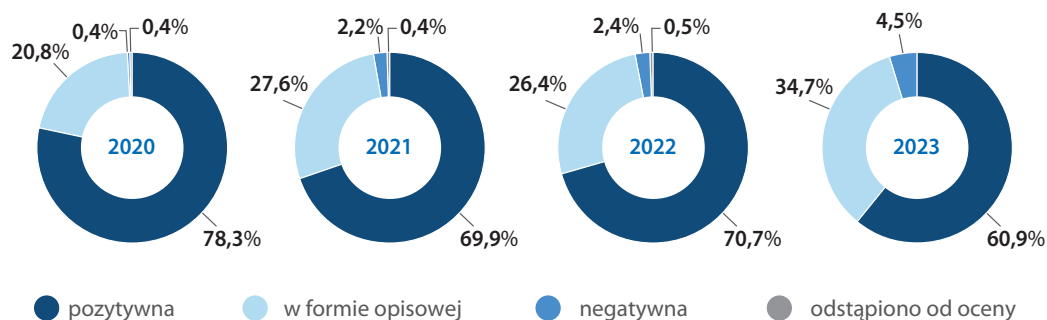
<sup>14</sup> Negatywnie oceniono także wykorzystanie dotacji z części *Zdrowie* przez jednego z czterech kontrolowanych beneficjentów.

przeprowadzone w jednostkach Policji i w urzędach marszałkowskich<sup>15</sup>, gdzie oceny w formie opisowej stanowiły odpowiednio 85% i 75% ocen ogółem.

Infografika 3. Zbiorcze podsumowanie kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.



STRUKTURA OCEN SFORMUŁOWANYCH W WYNIKU KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2020-2023 oraz danych Ministerstwa Finansów.

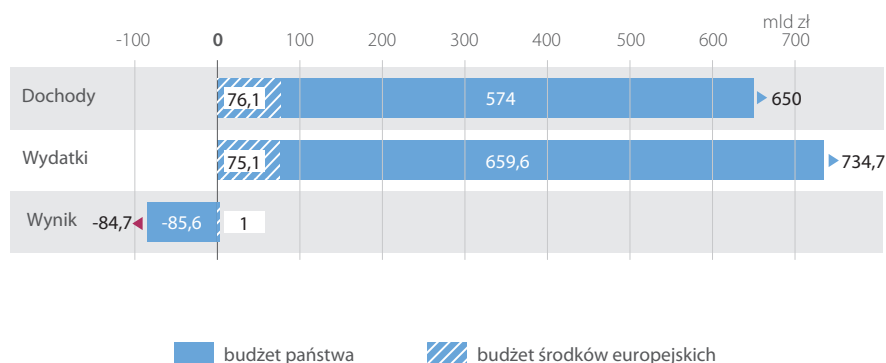
2. Dochody budżetu państwa wyniosły 574 mld zł. Były one o 13,7% wyższe niż w 2022 r. oraz o 4,6% niższe od dochodów prognozowanych w znolizowanej ustawie budżetowej na rok 2023.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 659,6 mld zł i były o 27,5% wyższe niż w 2022 r. oraz o 4,9% niższe od limitu ustalonego w znolizowanej ustawie budżetowej.

W 2023 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 85,6 mld zł. Stanowił on 93,1% limitu ustalonego w znolizowanej ustawie budżetowej i jednocześnie był prawie siedmiokrotnie wyższy od deficytu z 2022 r. oraz ponad trzykrotnie wyższy od deficytu osiągniętego w 2021 r.

<sup>15</sup> Gdzie kontroli w urzędach marszałkowskich poddano wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących organizowania, finansowania i zapewnienia warunków do odbywania przez lekarzy stażu podyplomowego.

Infografika 4. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r.



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

3. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 76,1 mld zł i stanowiły 71,1% planu określonego w ustawie budżetowej. Były one o 4,6% wyższe niż w 2022 r.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 75,1 mld zł i stanowiły 60,9% limitu określonego w ustawie budżetowej. Wydatki te były o 1,3% wyższe niż przed rokiem.

Ze względu na znacznie niższą realizację planu wydatków niż planu dochodów, w budżecie środków europejskich wystąpiła nadwyżka zamiast planowanego deficytu. Wyniosła ona blisko 1 mld zł, podczas gdy w ustawie budżetowej zaplanowano deficyt w wysokości ponad 16 mld zł.

4. Łącznie dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 650 mld zł i były o 12,5% wyższe niż w 2022 r. Znacznie wyższy wzrost odnotowano w przypadku łącznych wydatków tych dwóch budżetów. Wyniosły one 734,7 mld zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2022 r. o 24,2%. Oznacza to, że łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniósł 84,7 mld zł i był aż o 70,7 mld zł wyższy niż w 2022 r. oraz o 58,9 mld zł wyższy niż w 2021 r.

### Opinia o sprawozdaniach budżetowych

5. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej.
6. Najwyższa Izba Kontroli kolejny rok z rzędu zwraca jednak uwagę, że wyżej wymienione sprawozdanie Rady Ministrów w coraz mniejszym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sprawozdaniu tym nie wykazano zobowiązań Skarbu Państwa wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które wynikają z konieczności zwrotu tej spółce środków przekazanych przez nią w latach 2022-2023 podmiotom realizującym Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Według stanu na koniec 2023 r. była to kwota 5,2 mld zł.

7. Najwyższa Izba Kontroli wyraża pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia przez dysponentów części budżetowych zarówno rocznych sprawozdań budżetowych, jak i sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 76 dysponentów części budżetowych (96,2% objętych kontrolą) oraz 128 dysponentów trzeciego stopnia (94,1% objętych kontrolą).

Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na poprawność danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.*

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych u 17 z 21 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości albo skala i charakter nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. Istotne nieprawidłowości, które nie pozwoliły na sformułowanie pozytywnej oceny ksiąg, stwierdzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zarówno w kontroli prowadzonej u dysponenta części, jak i dysponenta III stopnia), Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku oraz w Instytucie De Republica. We wskazanych jednostkach prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej.

### Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej

9. Wykonanie ustawy budżetowej w Polsce w 2023 r. determinowały zarówno uwarunkowania wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Na te pierwsze wpływ miały priorytety wydatkowe rządu tj. przede wszystkim finansowanie programów socjalnych i działań osłonowych łagodzących skutki wzrostu cen energii, a także modernizacja sił zbrojnych. Czynniki zewnętrzne to rosnące ceny na rynkach światowych, zwłaszcza surowców energetycznych i produktów rolnych, trwająca wojna w Ukrainie, restrykcyjna polityka monetarna banków centralnych, a także obniżenie dynamiki produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej.
10. W 2023 r. tempo wzrostu produktu krajowego brutto w Polsce wyniosło 0,2% i było niższe o 0,7 punktu procentowego od prognozy zawartej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Polska uniknęła recesji, jednak podobnie niskie tempo wzrostu gospodarki było notowane w ciągu poprzednich 10 lat tylko dwukrotnie: w 2013 r., gdy wyniosło 0,9%, oraz w 2020 r., gdy realna wartość produktu krajowego brutto zmniejszyła się o 2%. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego obserwowano również w innych krajach. Łącznie w krajach Unii Europejskiej tempo wzrostu produktu krajowego brutto obniżyło się z 3,5% w 2022 r. do 0,4% w 2023 r., a w strefie euro odpowiednio z 3,4% do 0,4%. Tempo wzrostu gospodarki Niemiec, będących największym partnerem handlowym Polski, zmniejszyło się we wskazanych latach z 1,8% do minus 0,3%.

11. Na niższą niż zakładano dynamikę produktu krajowego brutto w Polsce wpłynęła niższa kontrybucja popytu krajowego. Niższa od prognozowanej była zarówno dynamika spożycia, jak i dynamika akumulacji brutto. Spadek dynamiki spożycia prywatnego, w porównaniu z latami poprzednimi, związany był z pogorszeniem się ogólnej sytuacji gospodarczej, obawami dotyczącymi ponownego wzrostu inflacji, a także z odbudową oszczędności oraz z niskim wzrostem realnych wynagrodzeń. Na spadek dynamiki akumulacji brutto wpłynęło wykorzystanie części zapasów, które zostały nagromadzone przez przedsiębiorców w dwóch poprzednich latach z powodu obaw dotyczących nieregularnych dostaw komponentów do produkcji po epidemii COVID-19.
12. Dynamika nakładów brutto na środki trwałe, czyli dynamika inwestycji w 2023 r. wyniosła 13,1% i była wyższa o 12 punktów procentowych od prognozy ujętej w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Skutkowało to wzrostem stopy inwestycji z 16,4% w 2022 r. do 17,8% w 2023 r. Mimo tego wzrostu stopa inwestycji w Polsce pozostawała nadal na niskim poziomie, zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. W 2023 r. uśredniona stopa inwestycji w Unii Europejskiej wyniosła 22,7%, to jest o prawie 5 punktów procentowych więcej niż w Polsce.
13. Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2023 r. było dodatnie i stanowiło 1,6% produktu krajowego brutto. Saldo to okazało się lepsze zarówno od prognozy ujętej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej (minus 1% produktu krajowego brutto), jak i od salda w 2022 r. (minus 2,4% produktu krajowego brutto). Główną przyczyną było wyższe nominalne saldo handlowe. Realna dynamika eksportu w 2023 r. okazała się o 1,7 punktu procentowego wyższa od założonej. Wspierały ją relatywnie wysoka konkurencyjność cenowa i duża dywersyfikacja eksportowanych towarów. Niższa od założonej okazała się natomiast dynamika importu, co wynikało głównie ze słabszego od oczekiwań popytu krajowego, w tym ze zmniejszenia stanu zapasów, które cechuje stosunkowo duża importochłonność.
14. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło w Polsce w 2023 r. 6529 tys. etatów, co oznacza, że wzrost zatrudnienia był nieznacznie niższy od prognozowanego w czasie nowelizacji ustawy budżetowej. We wszystkich sektorach gospodarki obserwowano niższe tempo wzrostu liczby etatów. Wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. wyniosła 7155 zł i była o 1% wyższa niż przyjęto w prognozie zawartej w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2023 r. wyniosła w Polsce 5,1% i była niższa od zakładanej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej o 0,4 punktu procentowego. Według metodologii Eurostat, stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 2,8% i była znacznie niższa niż średnio w Unii Europejskiej (6,1%). Polska należała do krajów o najniższym poziomie tego wskaźnika w Europie.
15. Należy podkreślić, że na zasób pracy w Polsce niekorzystnie wpływała sytuacja demograficzna. Od 2010 r. obniżał się odsetek osób w wieku produkcyjnym, który w 2023 r. spadł do poziomu 58,4%. Jednocześnie liczba osób w wieku produkcyjnym wyniosła niespełna 22 mln, czyli o 184 tys. mniej niż rok wcześniej. Od 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszyła się o prawie 3 mln osób, a liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wzrosła o ponad 3 mln, osiągając wielkość 8,8 mln. Odsetek tej ludności wzrósł z niespełna 15% w 2010 r. do ponad 23% w 2023 r. Warto odnotować, iż w 2023 r. zarejestrowano zaledwie około 272 tys. urodzeń żywych i była to najniższa liczba urodzeń w całym okresie powojennym. Będzie to miało negatywny wpływ na polski rynek pracy w przyszłości.

16. W 2023 r. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 11,4% i był o 0,6 punktu procentowego niższy od prognozy ujętej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Szczególnie wysoko wzrosły ceny żywności (o 15,1%) i ceny związane z mieszkaniem (o 13,4%). Wskaźnik inflacji w 2023 r. był o trzy punkty procentowe niższy niż w 2022 r., aczkolwiek pomijając ten rok, ostatni raz tak wysoka inflacja wystąpiła w Polsce w 1998 r. W 2023 r. Polska była na czwartym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej pod względem najwyższego wskaźnika inflacji, po Węgrzech, Czechach i Słowacji.
17. W 2023 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego ukształtowała się średnio na poziomie 6,45% i była niższa o 0,3 punktu procentowego od stopy ujętej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Średnioroczne kursy euro i dolara amerykańskiego do złotego nie odbiegały znacząco od kursów przyjętych zarówno do opracowania projektu ustawy budżetowej, jak i jej nowelizacji.

### Opracowanie ustawy budżetowej i jej nowelizacji

18. W ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 604,5 mld zł, wydatki w wysokości 672,5 mld zł i deficyt w wysokości 68 mld zł. Dochody miały być wyższe o 22,9%, a wydatki wyższe o 28,9% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2022 r. Deficyt miał wzrosnąć ponad dwukrotnie.
19. Ponad 90% dochodów budżetu państwa miały stanowić dochody podatkowe. Spośród czterech głównych źródeł dochodów podatkowych największy wzrost dochodów względem 2022 r. zaplanowano z tytułu podatku od osób fizycznych (o 23,6%) oraz podatku od towarów i usług (o 23,1%). Na wzrost dochodów podatkowych miały oddziaływać między innymi wysoka inflacja i wzrost gospodarczy, a także zakładane wówczas wygaśnięcie tarcz antyinflacyjnych z końcem 2022 r. oraz wzrost udziału budżetu państwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych po jednorazowym obniżeniu tego udziału w 2022 r. na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.
20. Spośród głównych kategorii wydatków budżetu państwa najbardziej – o 153,8% – miały wzrosnąć wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Wydatki te miały być o 40 mld zł wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022 i wynieść 66 mld zł. Dla porównania wydatki majątkowe zaplanowano w kwocie 59,3 mld zł.
21. W 2023 r., tak samo jak w latach 2021–2022, do wydatków planowanych na cele obronne zaliczono wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Podstawę do tego stanowił art. 22 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023<sup>16</sup>. Tymczasem w myśl art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*<sup>17</sup> wydatki na to zadanie nie powinny być zaliczane do wydatków na cele

---

<sup>16</sup> Dz. U. poz. 2666, ze zm.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.



- obronne<sup>18</sup>. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli kwestia zaliczania tych wydatków do wydatków obronnych wymaga jednoznacznego uregulowania, a raz przyjęta zasada powinna być konsekwentnie stosowana w kolejnych latach. Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na ten problem już w 2022 r.<sup>19</sup>
22. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 zbyt duża część wydatków budżetu państwa została ujęta w rezerwach celowych. Rezerwy celowe stanowiły 7,6% wydatków budżetu państwa. Ponadto w odniesieniu do niektórych rezerw nie było podstaw, aby uznać, że zostały one zaplanowane rzetelnie.
  23. W 2023 r. kontynuowano praktykę finansowania coraz większej liczby zadań publicznych poza budżetem państwa, a nawet poza ustawą budżetową. W ostatnich latach znacząco zwiększyła się suma wydatków publicznych planowanych w funduszach funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Umożliwiło to ominięcie rygorystycznych przepisów dotyczących realizacji ustawy budżetowej. Co więcej, odbywało się to przy mniejszej kontroli Parlamentu oraz ograniczonej jawności i przejrzystości danych. W grudniu 2019 r. planowane wydatki tych funduszy, ustalone na potrzeby realizacji w kolejnym roku stabilizującej reguły wydatkowej, wyniosły 14,1 mld zł, a we wrześniu 2022 r. – już 64,6 mld zł.
  24. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 poinformowano, że prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wynieść w 2023 r. około 150 mld zł, czyli około 4,5% produktu krajowego brutto. Biorąc pod uwagę fakt, iż w omawianym roku deficyt budżetu państwa miał wynieść 68 mld zł, oznacza to, że większą część deficytu wyżej wymienionego sektora zaplanowano poza budżetem państwa. Tym samym deficyt budżetu państwa przestał pełnić rolę wiarygodnego wskaźnika oceny stopnia nierównowagi finansowej państwa. Należy również wskazać, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został ustalony nierzetelnie, gdyż nie uwzględniał dodatkowych potrzeb związanych z wypłatą tzw. czter-nastej emerytury. O planowanej wypłacie tego świadczenia w 2023 r. Prezes Rady Ministrów oraz Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformowali w październiku 2022 r., niespełna trzy tygodnie po przekazaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 do Sejmu.
  25. Przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 założono wygaśnięcie tarcz antyinflacyjnych z końcem 2022 r. Mimo że już 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 tarczami antyinflacyjnymi zastąpienie jej innym mechanizmem obrony przed inflacją, to Rada Ministrów nie dokonała korekty projektu ustawy budżetowej, nad którym trwały prace w Sejmie. W konsekwencji w przeprowadzonej w lipcu 2023 r. nowelizacji ustawy budżetowej niezbędna była korekta prognozy dochodów budżetu państwa.

<sup>18</sup> 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 była w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (obecnie: w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny).

<sup>19</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, str. 20-21 i 42-43.

26. Zgodnie z prognozą zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2023<sup>20</sup> relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2023 r. do produktu krajowego brutto miała wynieść 53,3% i zwiększyć się wobec analogicznej wielkości na koniec 2022 r. o 1,6 punktu procentowego. Natomiast relacja państwowego długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto miała w tym okresie prawie się nie zmienić i wynieść na koniec 2023 r. 40,6%. Oznaczać to miało 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 latach 2020-2022*, wnioskując o ujednoczenie sposobu ustalania długu publicznego.
27. O ile kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, została obliczona zgodnie z tym przepisem, to limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy, został obliczony nieprawidłowo. Limit ten zwiększono o dochody z tytułu opłaty mocowej<sup>21</sup>, mimo że wydatki jednostek otrzymujących te dochody nie są objęte regułą wydatkową. Świadczyło to o nieprawidłowym działaniu mechanizmu reguły wydatkowej i wymagało podjęcia działań eliminujących tę nieprawidłowość, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*<sup>22</sup>.
28. Stabilizująca reguła wydatkowa, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Wynikało to przede wszystkim z wyłączenia z niej większości wydatków inwestycyjnych, przez co limit wydatków objętych regułą wydatkową mógł być o 184 mld zł wyższy. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że następuje systematyczny spadek znaczenia tej reguły, co może mieć w przyszłości wpływ na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu.
29. Rok 2023 był kolejnym, w którym zaplanowano stosowanie rozwiązań umożliwiających przekazywanie środków Skarbu Państwa z pominięciem planu wydatków budżetu państwa. W konsekwencji przekazywanie tych środków nie miało wpływu na deficyt budżetu państwa ani na limit wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową. Do rozwiązań tych można zaliczyć przekazywanie wybranym podmiotom, zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa, skarbowych papierów wartościowych celem zasilenia finansowego tych podmiotów. Wątpliwości budzi także wprowadzenie możliwości udzielania, zamiast dotacji, pożyczek z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, Funduszowi Solidarnościowemu oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, szczególnie, że tego typu pożyczki były w minionych latach umarzane.
30. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że łączny limit wydatków budżetu państwa na 2023 r. wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej został ustalony dopiero na końcowym etapie prac nad tym budżetem, 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 dopiero później ustala się limit, który powinien być punktem odniesienia dla planowania budżetu państwa.

---

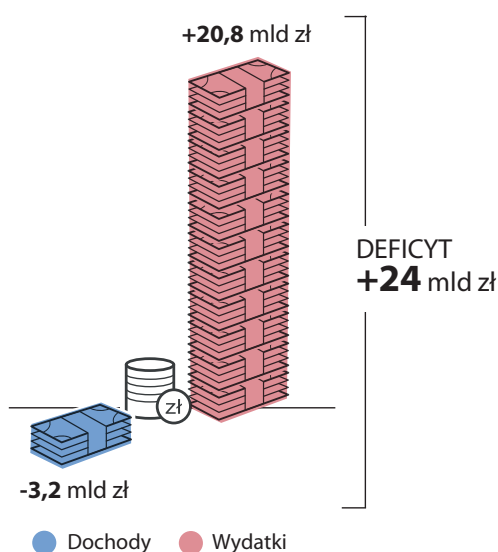
<sup>20</sup> Str. 29.

<sup>21</sup> Opłata za gotowość do zabezpieczenia dostarczania prądu, ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne (stałe dostawy prądu).

<sup>22</sup> Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, nr KBF.410.008.01.2021.

31. W opinii Najwyższej Izby Kontroli uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 zostało sporządzone nierzetelnie. Pominięto w nim podstawowe informacje, kluczowe z punktu widzenia analizy i oceny sytuacji finansowej opisywanych jednostek oraz całego sektora instytucji rządowych i samorządowych.
32. W budżecie środków europejskich dochody zaplanowano w kwocie 107 mld zł, a wydatki w kwocie 123,2 mld zł. Deficyt tego budżetu miał wynieść 16,2 mld zł. Udział rezerw celowych w planowanych wydatkach budżetu środków europejskich wyniósł 58,4%. Na wysoki poziom tego wskaźnika wpływ miało zaplanowanie w rezerwach celowych całości wydatków (26,8 mld zł) na Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności.
33. W dniu 7 lipca 2023 r. Sejm znowelizował ustawę budżetową na rok 2023. Z analizy przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że głównym celem tej nowelizacji było zwiększenie wydatków, natomiast korekta prognozy dochodów była stosunkowo niewielka. Prognozę dochodów zmniejszono o 3,2 mld zł, do kwoty 601,4 mld zł, zaś limit wydatków zwiększono o 20,8 mld zł, do kwoty 693,4 mld zł. W efekcie tego deficyt budżetu państwa ustalono na kwotę 92 mld zł, tj. o 24 mld zł wyższą niż w ustawie budżetowej z 15 grudnia 2022 r.

Infografika 5. Zmiana planowanych dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023



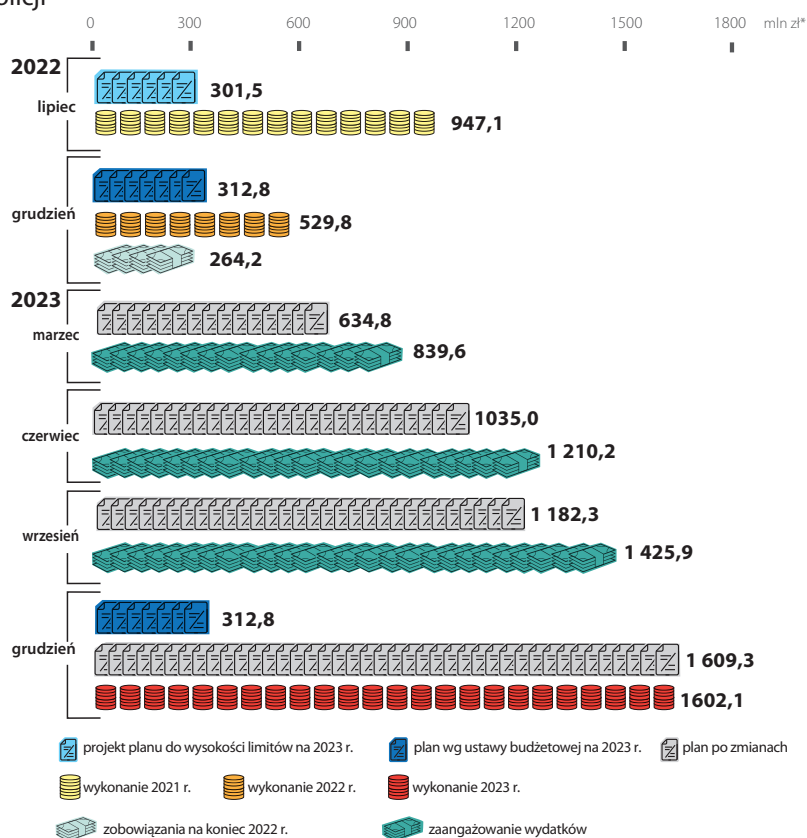
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

34. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej jeszcze bardziej wzrósł udział rezerw celowych w wydatkach budżetowych. Rezerwy te stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, podczas gdy rok wcześniej było to 14,7%, a w latach 2020-2021 około 11%.
35. Rezerwy celowe budżetu państwa zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej w kwocie 65,4 mld zł. W wyniku tej nowelizacji utworzono między innymi rezerwę celową w wysokości 16 mld zł na zwalczanie skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na Ukrainie. Rezerwa ta została zaplanowana nierzetelnie.

Większość jej środków wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie. Cel wskazany przez Radę Ministrów przy tworzeniu rezerwy został w znacznej części zmieniony zaraz po wejściu w życie ustawy nowelizującej budżet państwa. Istotną część środków zaplanowanych w tej rezerwie (43%) przeznaczono na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego, która miała służyć sfinansowaniu tak zwanej czternastej emerytury w podwyższonej przez Radę Ministrów wysokości. Mimo że Minister Finansów wiedział o potrzebie sfinansowania tego świadczenia, to nie zaplanował na ten cel środków w odpowiedniej części budżetu państwa.

36. Mimo utworzenia w budżecie państwa wysokich rezerw celowych, przewidziano w nim również istotny wzrost środków planowanych w rezerwie ogólnej. Po nowelizacji ustawy budżetowej rezerwa ta wyniosła 1235 mln zł, to jest o 25,4% więcej niż w ustawie budżetowej na rok 2022.
37. Proces planowania wydatków budżetowych na finansowanie jednostek Policji został przeprowadzony nierzetelnie. Zaplanowane w ustawie budżetowej środki na finansowanie działalności Policji nie zabezpieczały jej podstawowych potrzeb, w tym zakupu paliwa do pojazdów służbowych. Zobowiązania z tego tytułu regulowane były z opóźnieniem nawet do sześciu miesięcy, a naliczone w związku z tym odsetki wyniosły 11,2 mln zł. Sposób planowania i finansowania jednostek Policji wymaga niezwłocznych zmian, które powinny być dokonane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ścisłej współpracy z Ministrem Finansów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niedofinansowanie jednostek Policji może mieć wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Infografika 6. Poziom zabezpieczenia pozapłacowych wydatków bieżących skontrolowanych jednostek Policji



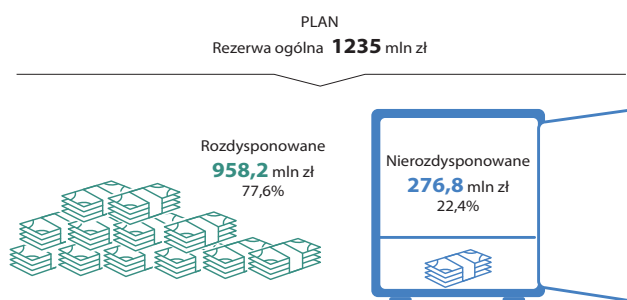
\*w rozdziałach działalności podstawowej Policji (75401, 75402, 75404, 75405, 75407)

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w jednostkach Policji.

## Realizacja ustawy budżetowej

38. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zrealizowanie znacznej części wydatków publicznych poza budżetem państwa. Odbywało się to między innymi przy pomocy 20 funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączne wydatki tych funduszy (131,8 mld zł) odpowiadały 20% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2023 r. oraz 3,9% produktu krajowego brutto.
39. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2023 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu i Ministra Finansów, jak i poza kontrolą społeczną. Skutkowało to w dużym stopniu ograniczeniem jawności prowadzenia gospodarki finansowej państwa.
40. W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, w sposób nieprzejrzysty finansowano dodatkowe, roczne świadczenia dla emerytów i rencistów, czyli tak zwaną trzynastą i czternastą emeryturę.
41. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia opublikowanie szacunkowych danych o wykonaniu budżetu państwa według stanu na koniec sierpnia 2023 r. dopiero 47 dni po zakończeniu miesiąca, którego te dane dotyczyły. W wyniku tego opóźnienia, obywateli pozbawiono bieżącego dostępu do aktualnych informacji o stanie finansów publicznych w okresie prowadzonej kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
42. Z kwoty 1235 mln zł zaplanowanej w rezerwie ogólnej budżetu państwa rozdysponowano 958,2 mln zł, to jest 77,6%.

Infografika 7. Rezerwa ogólna w 2023 r.



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

43. Ponad 1/3 środków z rezerwy ogólnej (324,7 mln zł) rozdysponowano na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która większość tych środków – 294 mln zł – w formie dotacji przekazała organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>23</sup> w związku ze zleceniem przez Prezesa Rady Ministrów realizacji zadań publicznych na podstawie art. 11b tej ustawy. Dokonano tego z pominięciem otwartego konkursu ofert.

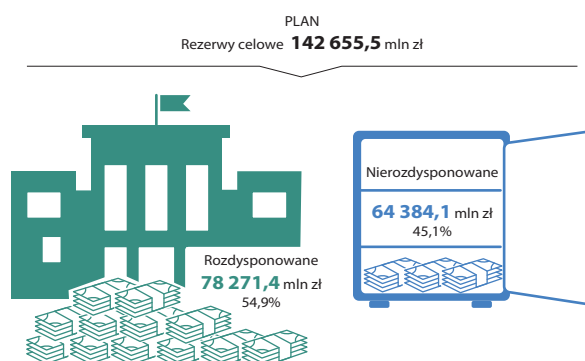
<sup>23</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

44. Rezerwa ogólna jest szczególnym instrumentem finansowym, umożliwiającym Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, losowych, których wystąpienia nie można było przewidzieć przy opracowywaniu budżetu, wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Na taki charakter rezerwy ogólnej wskazuje również Minister Finansów<sup>24</sup> i Prezes Rady Ministrów<sup>25</sup>. Mimo tego z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że w 73% spraw objętych szczegółowym badaniem rozdysponowano kwotę 38,4 mln zł na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań.
45. W toku kontroli przeprowadzonych w częściach budżetowych, którymi dysponowali wojewodowie oraz w części *Transport* stwierdzono przypadki występowania o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa i przeznaczania ich na zadania, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie wynikały z zaistnienia sytuacji nagłych. Na zadania te przeznaczono ponad 338 mln zł.
46. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2023 r. środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, co do zasady, rozdysponowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że środki na sfinansowanie niektórych zadań na które przeznaczono rezerwę ogólną, powinny zostać zaplanowane w częściach budżetowych właściwych dysponentów. Ponadto podział środków ujętych w tej rezerwie był dokonywany na podstawie niejasnych kryteriów.
47. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeznaczanie środków z rezerwy ogólnej na zadania, których finansowanie powinno być zaplanowane od razu w odpowiedniej części budżetowej, ogranicza możliwość wykorzystania tego mechanizmu w sytuacjach nieprzewidzianych i wymagających natychmiastowego wsparcia, co powinno być podstawową funkcją rezerwy ogólnej. Pozbawia to również Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki przeznaczania tych środków publicznych.
48. W dniu 28 grudnia 2023 r., to jest trzy dni przed zakończeniem roku budżetowego, Minister Finansów utworzył dwie rezerwy celowe, w tym rezerwę w wysokości 236,7 mln zł na sfinansowanie wypłaty kwot zwiększonego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 10a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, oraz rezerwę w wysokości ponad 5 mld zł na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Na skutek tego zwiększenia rezerwy celowe budżetu państwa wzrosły o 5,3 mld zł do 70,7 mld zł.
49. Rezerwa celowa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 została utworzona na polecenie Prezesa Rady Ministrów w celu sfinansowania rekompensat służących ochronie odbiorców paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie były bezpośrednio związane z przeciwdziałaniem COVID-19.
50. Rezerwy celowe budżetu państwa zostały rozdysponowane w wysokości 52,1 mld zł, to jest 73,6% kwoty planu po zmianach. Jednocześnie rezerwy celowe budżetu środków europejskich zostały rozdysponowane zaledwie w 36,4%. Nie uruchomiono żadnych środków z kwoty 26,8 mld zł, zaplanowanej na wydatki w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

<sup>24</sup> Między innymi w *Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawie budżetowej na rok 2023* oraz w pismach kierowanych w 2023 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku rozdysponowywaniem środków rezerwy ogólnej przez Prezesa Rady Ministrów.

<sup>25</sup> W szczególności w pismach informujących dysponentów części budżetowych lub podmioty oferujące realizację zadania publicznego o odmowie przyznania środków rezerwy ogólnej.

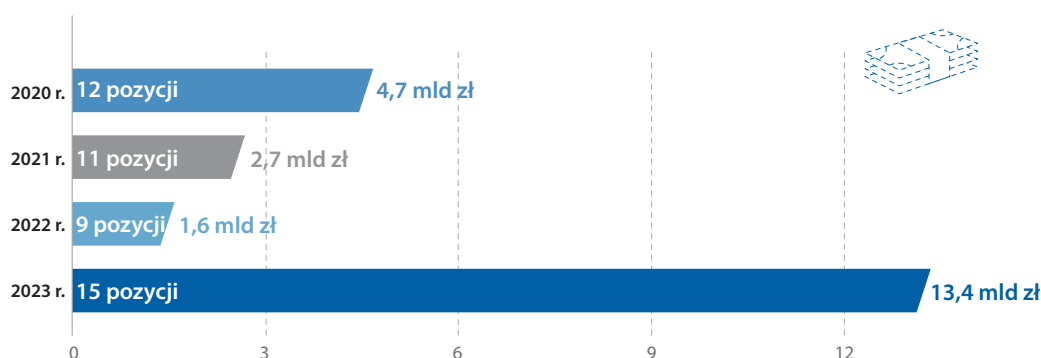
Infografika 8. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r.



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

51. W 2023 r., w niespotykanym dotychczas stopniu dokonano zmian przeznaczenia środków zaplanowanych w rezerwach celowych. Zmieniono przeznaczenie całości lub części rezerw celowych na kwotę 13,4 mld zł, podczas gdy rok wcześniej zmieniono przeznaczenie rezerw w wysokości 1,6 mld zł, a w 2021 r. – w wysokości 2,7 mld zł.

Infografika 9. Zmiany przeznaczenia rezerw celowych w latach 2020-2023



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

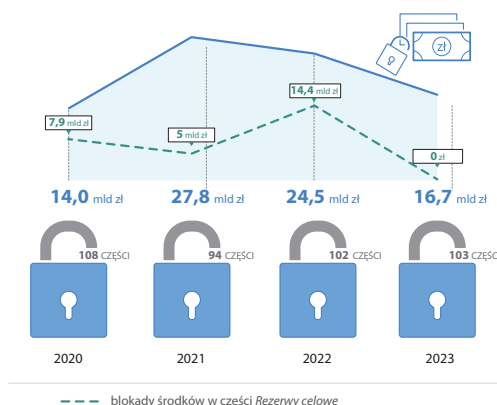
52. Spośród 66 rezerw celowych zaplanowanych w budżecie państwa: jedna rezerwa została w całości nierozdysponowana, środki z pięciu rezerw uruchomiono jedynie w wyniku zmiany ich przeznaczenia, a w przypadku kolejnych 11 rezerw rozdysponowano nie więcej niż połowę środków na cele określone w ustawie budżetowej.
53. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, środki na przedsięwzięcia znane na etapie opracowania ustawy budżetowej lub jej nowelizacji, takie jak kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów, zwane czternastą emeryturą, lub uzupełnienie środków na wydatki Policji powinny zostać od razu zaplanowane w odpowiednich częściach budżetowych, a nie finansowane z rezerw celowych, po uprzedniej zmianie ich przeznaczenia.
54. Na podstawie zbadanych prób Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Finansów na ogół prawidłowo, tj. zgodnie z prawem, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki rozpatrywał wnioski dotyczące:
- uruchomienia środków z rezerw celowych,

- udzielania zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań,
- wyrażenia zgody na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych,
- zwiększenia planów finansowych dysponentów z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i uchwał Rady Ministrów.

Jako nierzetelne oceniono działania Ministra Finansów dotyczące dwóch wniosków o przyznanie środków z rezerw celowych. Nieprawidłowości dotyczyły udzielenia odpowiedzi na wniosek Ministra Infrastruktury dopiero po upływie trzech miesięcy od jego złożenia oraz wydania decyzji na podstawie wadliwego wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w wyniku czego zwiększenia planu wydatków w części *Sprawy wewnętrzne* dokonano w takich podziałkach klasyfikacji budżetowej, które uniemożliwiały legalne wydatkowanie przyznaných środków na wskazany we wniosku cel.

55. W trakcie 2023 r. w 103 częściach budżetowych zablokowano planowane wydatki budżetu państwa w łącznej kwocie 16,7 mld zł. Kwota ta była niższa niż w roku 2021 i 2022.

Infografika 10. Blokady planowanych wydatków w latach 2020-2023



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

56. Łączna kwota planowanych wydatków, w odniesieniu do których Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości lub sformułowała uwagi dotyczące ich blokowania, wyniosła ponad 300 mln zł.
57. W 2023 r. Minister Finansów wydał 319 decyzji o zapewnieniu w roku bieżącym i w latach przyszłych finansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na kwotę ponad 6,5 mld zł.
58. Przeprowadzone dotychczas przeglądy wydatków nie przyczyniły się do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa ani nie miały wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.
59. Minister Finansów zamieścił w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków dopiero w styczniu 2024 r., pomimo że przepisy umożliwiające wydanie tego aktu weszły w życie 1 lipca 2023 r. Zbyt długotrwałe przygotowywanie projektu rozporządzenia uniemożliwiło rozpoczęcie dokonywania przeglądu wydatków na nowych zasadach już od początku 2024 r.

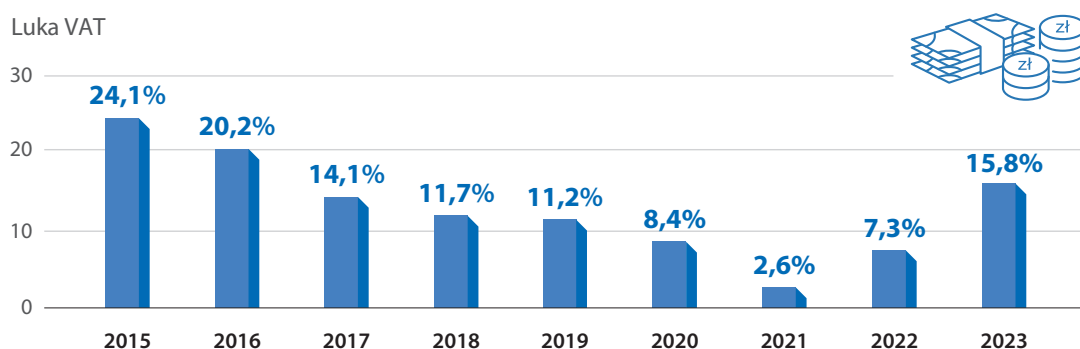


60. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest rozważenie zmiany formuły wykonywanych przez Ministerstwo Finansów przeglądów wydatków, tak aby służyły one przede wszystkim identyfikacji tych obszarów działania państwa, w których można osiągnąć oszczędności i poszerzyć przestrzeń fiskalną na finansowanie nowych zadań publicznych. Nie byłoby wtedy konieczne proporcjonalne redukowanie wydatków w poszczególnych częściach budżetowych.

### Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

61. Dochody budżetu państwa były o 4,6% niższe od przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Niższe od założeń wykonanie dochodów budżetu państwa wynikało z niewykonania prognozy dochodów podatkowych, które wyniosły 506,9 mld zł, wobec planowanych w kwocie 536,8 mld zł. Przede wszystkim uzyskano wyraźnie mniejsze od prognozy dochody z podatku od towarów i usług (o 10,5%) oraz dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (o 12,5%). Wyraźnie wzrosła luka w podatku od towarów i usług, która według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów osiągnęła poziom najwyższy od 2016 r.

Infografika 11. Luka VAT w latach 2015-2023 według szacunków Ministerstwa Finansów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów przedstawionych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027, kwiecień 2024 r.

- Jedną z głównych przyczyn niewykonania prognozy dochodów podatkowych było znaczące pogorszenie koniunktury gospodarczej. Oprócz tego kluczowe znaczenie miały wysokie zwroty podatku od towarów i usług dokonane w ostatnim miesiącu 2023 r. Mimo że ustawy termin realizacji części tych zwrotów upływał w 2024 r., to Minister Finansów podjął decyzję o wcześniejszych wypłatach. Organy podatkowe zwróciły przedsiębiorcom w grudniu 2023 r. kwotę 29,6 mld zł, tj. o 12,3 mld zł wyższą niż średnio w okresie od stycznia do listopada 2023 r. oraz o 12,2 mld zł wyższą niż w grudniu 2022 r. Oznacza to, że niewykonanie prognozy dochodów budżetu państwa w części wynikało z decyzji Ministra Finansów, a nie wyłącznie z przyczyn od niego niezależnych.
62. Mimo niewykonania prognozy dochody podatkowe były w 2023 r. o 8,9% wyższe niż w roku poprzednim, a ich przyrost był częściowo efektem przywrócenia stawek podatku akcyzowego oraz większości stawek podatku od towarów i usług obniżonych w 2022 r. w ramach tarcz antyinflacyjnych. Najbardziej jednak spośród dochodów podatkowych wzrosły dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, które były o 34,6% wyższe niż 2022 r. Wynikało to zarówno

z wysokiego tempa wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, jak i ze wzrostu udziału budżetu państwa we wpływach z tego podatku. Należy przypomnieć, że w 2022 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano dodatkowe środki w wysokości 13,7 mld zł z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Odbiło się to kosztem obniżenia udziału budżetu państwa w tych wpływach. W 2023 r. sytuacja taka nie wystąpiła.

W omawianym roku wystąpiły także czynniki negatywnie oddziałujące na wykonanie dochodów podatkowych. Na ich obniżenie oddziaływało saldo rozliczenia rocznego podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 r. Było ono znacznie mniej korzystne dla sektora finansów publicznych (o 13,8 mld zł, w tym o 6,9 mld zł dla budżetu państwa) w porównaniu z saldem rozliczenia za 2021 r. Na taki wynik wpłynęło głównie rozliczenie osób opodatkowanych według skali podatkowej. Wynosząca 23,9 mld zł kwota nadpłat wykazana przez tę grupę podatników w zeznaniach za 2022 r. była o 81% wyższa niż rok wcześniej, a kwota 2,8 mld zł do zapłaty była prawie o 36% niższa. Było to konsekwencją zmian systemowych wprowadzonych w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób wdrażania zmian podatkowych w ramach programu *Polski Ład*. Największa od 30 lat zmiana systemu podatkowego została wprowadzona w pośpiechu i wywołała chaos w systemie podatkowym. Zaprojektowane, a następnie uchwalone przepisy nie zostały poprzedzone adekwatnymi analizami. W konsekwencji wymagały natychmiastowych, szerokich działań naprawczych. W dodatku podatnikom i płatnikom nie zapewniono odpowiedniego czasu na przygotowanie się do stosowania nowych przepisów, gdyż *vacatio legis* wyniosło zaledwie 38 dni.

63. Dochody niepodatkowe wyniosły 63,7 mld zł i były o 73,2% wyższe od uzyskanych rok wcześniej. Zdecydowały o tym głównie większe wpływy do budżetu państwa ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Wyniosły one 18,3 mld zł, podczas gdy rok wcześniej do budżetu państwa wpłynęło z tego tytułu zaledwie 6,2 mln zł, a pozostałe wpływy w wysokości 9 mld zł przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W 2023 r. sytuacja taka nie wystąpiła.

W 2023 r. stan zaległości podatkowych nie zmienił się istotnie w porównaniu ze stanem na koniec roku poprzedniego i wyniósł 107 mld zł. Organy egzekucyjne wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie 6,6 mld zł, tj. podobnej do kwoty wyegzekwowanej w poprzednim roku. Jednocześnie z powodu przedawnienia dokonano odpisu 7,7 mld zł zaległych podatków, a stan bieżących zaległości podatkowych obniżył się w 2023 r. o 12,7%. W kwocie należności wymagalnych, także podobnie jak w roku ubiegłym, trzy czwarte stanowiły ponad pięcioletnie zaległości podatkowe.

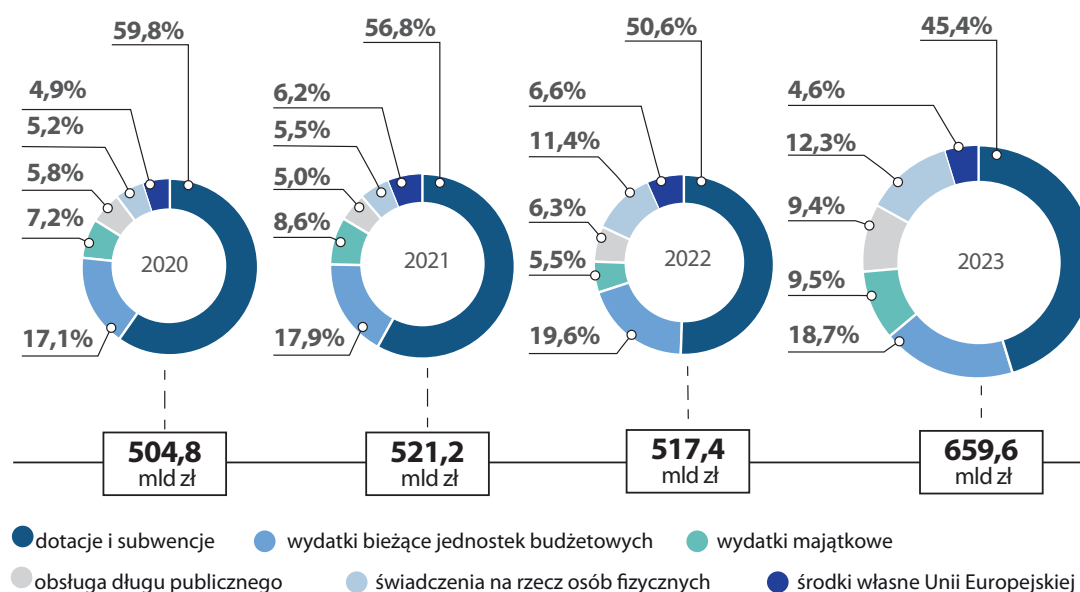
64. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 76,1 mld zł i były o 4,6% wyższe w porównaniu ze zrealizowanymi w 2022 r. Dochody te stanowiły 71,1% planu określonego w ustawie budżetowej. Mogły być znacznie wyższe, lecz nie pozyskano żadnych środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – zgodnie z ustawą budżetową planowane wpływy z tego tytułu miały wynieść 26,8 mld zł. Gdyby nie brać tych środków pod uwagę, stopień wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich wyniosłby 94,8%.

W latach 2014-2023 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. Spośród krajów członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r., Polska była największym beneficjentem środków na realizację polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich przekazywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

### Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

65. Wydatki budżetu państwa w 2023 r. wyniosły 659,6 mld zł i zwiększyły się o 142,2 mld zł (tj. o 27,5%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Wzrost wydatków nastąpił w większości grup ekonomicznych. Wydatki na *dotacje i subwencje* zwiększyły się o 37,8 mld zł, *wydatki majątkowe* o 34,7 mld zł, wydatki na *obsługę długu publicznego* o 29 mld zł, natomiast o 22,3 mld zł wzrosły zarówno wydatki na *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, jak i *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Spadek dotyczył jedynie wydatków w grupie *środki własne Unii Europejskiej* i wyniósł 4 mld zł.

Infografika 12. Wydatki budżetu państwa w latach 2020-2023 według grup ekonomicznych



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

66. Pozycję dominującą w wydatkach budżetu państwa niezmiennie zajmowały *dotacje i subwencje*, na które przeznaczono 299,8 mld zł. Drugą pod względem wielkości grupę wydatków budżetu państwa stanowiły *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, które wykonano w wysokości 123,6 mld zł. W strukturze tej znacząco wzrósł udział wydatków na *obsługę długu publicznego* – o 3 punkty procentowe – oraz udział *wydatków majątkowych* o 4,1 punktu procentowego.

67. Szczegółową kontrolą objęto *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 57,1 mld zł oraz wydatki wykonane w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 55,9 mld zł. Stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 4,2 mld zł, co stanowiło 3,7% wydatków objętych badaniem. Podobnie jak w roku poprzednim większość (ponad 77%) tej kwoty stanowiły nieprawidłowości w wydatkowaniu środków przez Agencję Uzbrojenia w ramach części *Obrona narodowa*. Istotne nieprawidłowości stwierdzono także w wydatkowaniu środków na działalność promocyjno-reklamową. Obejmowały one zwiększone i często niecelowe wydatki na działania promocyjne i informacyjne w roku wyborczym, w tym wydatkowanie środków publicznych na działania

noszące znamiona kampanii wyborczej przez wojewodów opolskiego i warmińsko-mazurskiego kandydujących w wyborach parlamentarnych.

68. Skutkiem braku zabezpieczenia finansowego jednostek Policji w ustawie budżetowej i jej nowelizacji było finansowanie podstawowych wydatków Policji, znanych już na etapie planowania, ze środków rezerw celowych. W trakcie 2023 r. dokonano łącznie 642 zmian w planie finansowym wydatków Komendy Głównej Policji (dysponenta II stopnia) oraz co najmniej 3266 zmian w planach 18 kontrolowanych dysponentów III stopnia. W planie Komendy Głównej – dysponenta III stopnia – ujmowane były środki w rozdziałach klasyfikacji budżetowej, które ostatecznie nie były wydatkowane przez tę jednostkę i stanowiły swego rodzaju „rezerwę” na uzupełnianie w trakcie roku planów finansowych komend wojewódzkich czy Komendy Stołecznej Policji. W 2023 r. zobowiązania na kwotę co najmniej 250 mln zł, w związku z niedoszacowaniem budżetu Policji, uregulowane zostały z naruszeniem terminów płatności. Sytuacja taka wystąpiła, mimo iż w co najmniej dwóch tysiącach przypadków przedłużano terminy płatności. Regulowanie zobowiązań po upływie terminu spowodowało zapłatę odsetek od nieterminowych płatności w wysokości 1 mln zł. Efektem niedostosowania wysokości planów finansowych Policji do realnych potrzeb było zawarcie 97 umów na kwotę 22,7 mln zł oraz wydatkowanie środków na kwotę co najmniej 6,6 mln zł pomimo braku zabezpieczonych środków w planach finansowych jednostek realizujących wskazane operacje gospodarcze.
69. Wydatki budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosły 75,1 mld zł. Plan wydatków tego budżetu został zrealizowany zaledwie w 60,9%, na co istotny wpływ miało niewykonanie wydatków zaplanowanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Gdyby wydatków tych nie brać pod uwagę, stopień wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wyniosłby 77,9%. Największy udział w tych wydatkach miały wydatki przeznaczone na dokończenie realizacji krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, które wyniosły 47,3 mld zł. W porównaniu z wykonaniem w 2022 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 0,9%, a na programy regionalne – niższe o 3,4%. Drugą istotną pozycją w budżecie środków europejskich stanowiły wydatki na Wspólną Politykę Rolną, które wyniosły 19,8 mld zł. Realizacja wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej była o 15,1% niższa niż w roku 2022.

Wydatki na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych Umowy Partnerstwa 2021-2027, czyli ponoszone w ramach bieżącej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, wyniosły zaledwie 4,4 mld zł.

70. Do końca 2023 r. łączna liczba zawartych z beneficjentami umów i wydanych decyzji o dofinansowanie projektów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wyniosła 103,3 tys. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła 363,1 mld zł, co stanowiło 103,6% środków przyznanych Polsce na lata 2014-2020<sup>26</sup>. Suma wydatków kwalifikowalnych, wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014-2020, wyniosła

---

<sup>26</sup> Wskaźnik powyższy wynika z nadkontraktacji, czyli z podpisania umów na kwotę wyższą niż kwota środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską. Rozwiązanie takie stosuje się ze względu na to, że część zadań, na które podpisano umowy, nie jest realizowana lub też Komisja Europejska kwestionuje część wydatków, na które przyznano środki. W takiej sytuacji uwolnione pieniądze unijne nie przepadają, lecz mogą dofinansowywać inne przedsięwzięcia.

347,1 mld zł i stanowiła 99% środków przyznanych Polsce. W porównaniu z wykonaniem na dzień 31 grudnia 2022 r. poziom certyfikacji był o 11,8 punktu procentowego wyższy<sup>27</sup>.

71. Do końca 2023 r. łączna liczba umów z beneficjentami i wydanych decyzji o dofinansowanie projektów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 wyniosła 1,2 tys. Kwota dofinansowania przyznanego ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 30,7 mld zł, co stanowiło 10,2% środków przyznanych Polsce na lata 2021-2027, natomiast całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych, certyfikowanych do Komisji Europejskiej (wkład Unii Europejskiej), stanowiła zaledwie 0,01% środków przyznanych Polsce. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niski poziom kontraktacji oraz, w szczególności, certyfikacji w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027<sup>28</sup>. Izba wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia poziomu kontraktacji oraz certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

### Zatrudnienie i wynagrodzenia

72. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w 2023 r. wyniosły 62,4 mld zł i były o 15,4% wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach osiągnęło wartość 8639 zł. W porównaniu z rokiem 2022 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 13,2%, przy czym wzrost ten w poszczególnych częściach budżetowych był bardzo zróżnicowany, od 0,6% w części *Energia* do 28% w części *Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15*.
73. Od 2020 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych wzrosło o 35,8%. W 2023 r. wyniosło ono 7664,5 zł. W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w tych jednostkach wzrosło o 27,6%, osiągając w 2023 r. wielkość 9012,1 zł.
74. Wyniki kontroli wskazują, że wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych były finansowane również:
- ze środków budżetu państwa niezaliczanych do tak zwanego funduszu płac – dotyczy to żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, na rzecz których w 2023 r. wydatkowano z tych środków 2,7 mld zł;
  - z innych źródeł, nieujętych w budżecie państwa ani w budżecie środków europejskich (90 mln zł).

Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Nie obejmuje również wynagrodzeń finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

<sup>27</sup> Certyfikacja wydatków – przekazanie do Komisji Europejskiej poświadczeń wydatków. Na podstawie tych poświadczeń Komisja Europejska refunduje Polsce wydatki na inwestycje. Wydatki kwalifikowalne – wydatki poniesione przez przedsiębiorcę podczas realizacji projektu, które mogą zostać zrefundowane w ramach dofinansowania przez Komisję Europejską. Wydatki muszą zostać zaakceptowane i uznane za zgodne z wytycznymi projektu lub programu finansowego.

<sup>28</sup> Kontraktacja – proces zawierania umów o dofinansowanie projektów.

### Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

75. W 2023 r. nastąpił skokowy wzrost potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w porównaniu z latami poprzednimi. O ile w 2020 r. osiągnęły one wielkość 50 mld zł, to w latach 2021-2022 wykazały wielkość ujemną, odpowiednio minus 0,8 mld zł i minus 5,6 mld zł, co oznacza, że w tych latach rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa nie wystąpiły. Natomiast w 2023 r. potrzeby te wyniosły 137,6 mld zł. Tak wysoki wzrost potrzeb pożyczkowych netto wynikał z trzech czynników: relatywnie wysokiego deficytu budżetu państwa, zmniejszenia się wielkości depozytów złotych, które są przekazywane przez jednostki sektora finansów publicznych oraz niektóre jednostki spoza tego sektora i wykorzystywane przez Ministra Finansów do finansowania wydatków i rozchodów budżetowych, oraz z mniejszego napływu środków walutowych z Unii Europejskiej przy jednoczesnej konieczności zapewnienia przez Ministra Finansów finansowania budżetu środków europejskich.

Infografika 13. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i wybrane czynniki wpływające na ich wysokość w latach 2020-2023



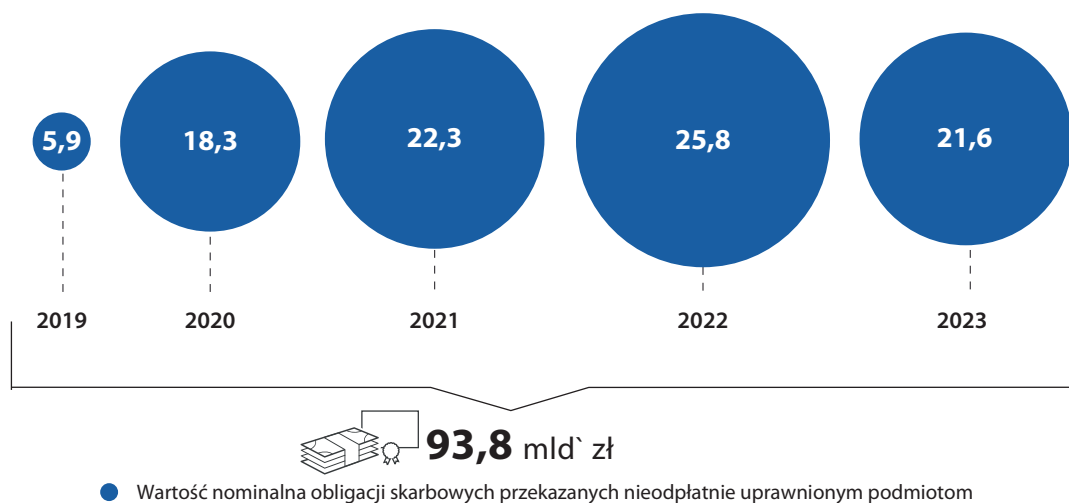
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

76. Potrzeby pożyczkowe nie uwzględniały wszystkich nakładów na realizację zadań publicznych, w tym ponoszonych na finansowanie pozabudżetowe funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego w celu realizacji niektórych zadań publicznych. Transfery środków do tych funduszy dokonywane z pominięciem budżetu państwa pochodziły z różnych źródeł, w tym z obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, kredytów zagranicznych oraz z wpłat i pożyczek z innych funduszy. Łączna wartość tych nakładów wyniosła w 2023 r. 68,8 mld zł. W kwocie potrzeb pożyczkowych nie uwzględniono również kwoty środków przeznaczonych na sfinansowanie zadań związanych z realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zadania te zostały sfinansowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. ze środków własnych tej spółki, jednak będą musiały zostać zwrócone ze środków budżetu państwa albo budżetu środków europejskich. W 2023 r. spółka wydatkowała 5,1 mld zł na prefinansowanie realizacji planu rozwojowego.

W potrzebach pożyczkowych nie uwzględniono także dofinansowania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im obligacji skarbowych. Podmioty wskazane w ustawie budżetowej na rok 2023, ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz w innych ustawach otrzymały obligacje skarbowe o wartości nominalnej 16,6 mld zł, a z uwzględnieniem obligacji przekazanych na podwyższenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego – 21,6 mld zł.

W latach 2019-2023 łączna wartość nominalna obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie wybranym podmiotom osiągnęła wartość 78,8 mld zł, a z uwzględnieniem obligacji dla Banku Gospodarstwa Krajowego – 93,8 mld zł.

Infografika 14. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019-2023



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

Wskazane wyżej transfery, dokonane poza rachunkiem wydatków i rozchodów budżetu państwa, wyniosły w 2023 r. łącznie 95,4 mld zł.

77. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę sporządzenia przez Ministra Finansów kompleksowej informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa wraz z kosztami obsługi

zobowiązań zaciągniętych na ich finansowanie. Zapewni to Parlamentowi i opinii społecznej lepszą kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych.

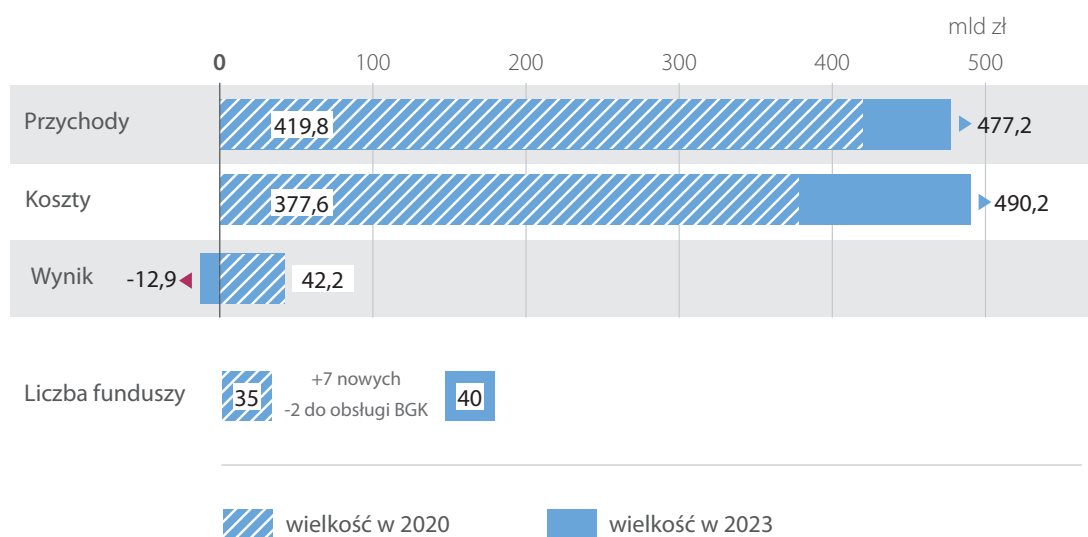
78. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przebiegało ono w 2023 r. bez większych zakłóceń. Głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie tych potrzeb był rynek krajowy. Na proces finansowania w istotnym stopniu wpływał wysoki poziom wolnych środków złotych i walutowych zgromadzonych w końcu 2022 r., które zapewniły 43,3% pokrycia potrzeb pożyczkowych w 2023 r.
79. Średni poziom wolnych środków na rachunkach złotych i walutowych, który w 2023 r. wyniósł 65,8 mld zł, gwarantował pokrycie potrzeb pożyczkowych brutto przez okres czterech miesięcy. Koszt utrzymania płynności był w 2023 r. skompensowany dochodami z lokat wolnych środków zakładanych w Banku Gospodarstwa Krajowego i Narodowym Banku Polskim.
80. W zarządzaniu płynnością złotową istotną rolę odgrywały środki pozyskane przez Ministra Finansów w wyniku konsolidacji od innych jednostek sektora finansów publicznych i niektórych jednostek spoza tego sektora. Pomimo zmniejszenia się w 2023 r. wielkości tych środków o 38,2 mld zł, Minister Finansów na koniec roku miał nadal w zarządzaniu 59,2 mld zł zgromadzonych na rachunkach jednostek objętych konsolidacją złotową. Środki pozyskane z tego źródła były tańsze w porównaniu ze środkami pozyskiwanymi w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych, co było pozytywnym aspektem konsolidacji złotowej.
81. Do zarządzania płynnością walutową Minister Finansów wykorzystywał środki przekazywane przez Komisję Europejską. Ze środków unijnych regulował walutowe zobowiązania Skarbu Państwa, nie ponosząc kosztów z tytułu pozyskania walut. Ponadto Minister Finansów dokonywał wymiany środków przekazanych przez Komisję Europejską w euro na złote, wykorzystywał te środki do zarządzania płynnością złotową, a także przekazywał je na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, zgodnie z potrzebami zgłoszonymi przez jednostki realizujące programy unijne.

### Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

82. Na szeroką skalę obserwowane jest ujmowanie źródeł finansowania zadań państwa w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych, załączanych do ustawy budżetowej. Przychody i koszty tych podmiotów odpowiadały wielkości odpowiednio 81% dochodów i 73,4% wydatków budżetowych w 2023 r.
83. W latach 2020-2023 powstało siedem nowych państwowych funduszy celowych i dwie państwowe osoby prawne. W efekcie w 2023 r. funkcjonowało już 40 państwowych funduszy celowych, 69 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych i 11 instytucji gospodarki budżetowej.



Infografika 15. Przychody, koszty i wynik finansowy państwowych funduszy celowych w roku 2020 i 2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

84. Podmioty te zrealizowały przychody w wysokości 526,6 mld zł, tj. o 67 mld zł większej niż w 2022 r. Prawie 1/5 tych przychodów pochodziła z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej stanowiły 95,2 mld zł, przy czym 77,2% tej kwoty otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. Dodatkowo trzy państwowe fundusze celowe otrzymały wpłaty z budżetu państwa w wysokości 11,5 mld zł.
85. Kolejnym źródłem przychodów omawianych jednostek były środki w wysokości 6,7 mld zł przekazane dwóm agencjom wykonawczym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.
86. Koszty poniesione przez omawiane podmioty w 2023 r. wyniosły łącznie 539 mld zł i były o 65,3 mld zł wyższe od kosztów poniesionych w 2022 r. Podobnie jak rok wcześniej, koszty były wyższe od przychodów (o 12,3 mld zł), na co w największym stopniu wpłynął ujemny wynik Funduszu Solidarnościowego (minus 20,4 mld zł).
87. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nadal funkcjonujące zjawisko finansowania ze środków instytucji pozabudżetowych innych zadań publicznych niż zadania, których realizacja była celem utworzenia tych instytucji. W 2023 r. dotyczyło to w szczególności Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego.

Fundusz Solidarnościowy nie posiadał stałych źródeł przychodów pozwalających na realizację tak zwanych trzynastych i czternastych emerytur i w tym celu wspomagany był wpłatami z budżetu państwa oraz pożyczkami z innych państwowych funduszy celowych. Na sfinansowanie przedmiotowego zadania Fundusz zaciągnął dwie pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej w roku 2020 oraz 2023 w łącznej wysokości 16,5 mld zł, jak również cztery z Funduszu Pracy w latach 2019-2020 oraz 2023 r. w łącznej wysokości 16 mld zł. W 2023 r. ze środków Funduszu Solidarnościowego na wskazany cel dokonano wypłat w kwocie 35,1 mld zł. Dla porównania w 2021 r. wydatkowano 22,3 mld zł, a w 2022 r. – 23,1 mld zł. Taki sposób finan-

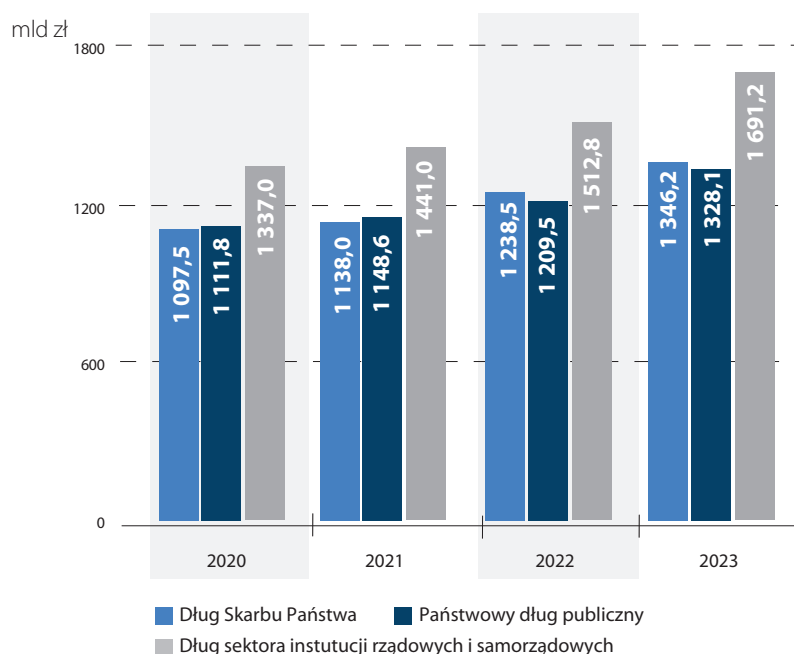
sowania wskazanych wyżej świadczeń może mieć negatywny wpływ na płynność finansową Funduszu, a także zagrozić realizacji jego ustawowych zadań na przestrzeni kolejnych lat.

88. W latach 2022-2023 z kontroli parlamentarnej wyłączono finansowanie kolejnych istotnych zadań publicznych o istotnym znaczeniu gospodarczym i obronnym. Zadania te były finansowane z dwóch państwowych funduszy celowych, tj. Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, których plany finansowe stanowiły załączniki do ustawy budżetowej. Po likwidacji tych funduszy wyżej wymienione zadania są finansowane z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, których plany finansowe nie są załączane do ustawy budżetowej.

### Dług Skarbu Państwa i dług publiczny

89. W 2023 r. odnotowano wzrost wielkości długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego obliczanego według definicji krajowej oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczanego według definicji unijnej. Jednakże relacje wyżej wymienionych dwóch pierwszych wielkości do produktu krajowego brutto nieznacznie zmniejszyły się w ciągu roku, osiągając na koniec 2023 r. odpowiednio 39,5% i 38,9%. Tym samym wielkość państwowego długu publicznego liczona w relacji do produktu krajowego brutto oddaliła się od proggu 55% określonego w ustawie o finansach publicznych i od konstytucyjnego limitu zadłużenia wynoszącego 60% produktu krajowego brutto.
90. Wzrosła natomiast o 0,4 punktu procentowego relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto, osiągając wielkość 49,6%. Mimo to Polska znalazła się na 12 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej z najniższą wielkością tej relacji na koniec 2023 r. Osiągnięta wielkość była także znacznie poniżej wartości tego wskaźnika obliczonego łącznie dla 27 krajów Unii Europejskiej, wynoszącej na koniec 2023 r. 81,7% produktu krajowego brutto. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na tempo przyrostu długu liczonego według definicji unijnej. W Białej Księdze Finansów Publicznych Minister Finansów wskazał, że przekroczenie proggu 60% produktu krajowego brutto może nastąpić już w 2026 r. Jest to istotne, gdyż stabilizująca reguła wydatkowa zawarta w ustawie o finansach publicznych odnosi się do wartości referencyjnych dla wyniku (minus 3% produktu krajowego brutto) i długu (60% produktu krajowego brutto) sektora instytucji rządowych i samorządowych, związanych z unijną procedurą nadmiernego deficytu. Przekroczenie co najmniej jednej z tych wartości referencyjnych uruchamia automatyczny mechanizm korygujący, ograniczający tempo wzrostu kwoty wydatków na określony rok budżetowy. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zwraca uwagę na potrzebę ujednoczenia metody liczenia państwowego długu publicznego z metodą liczenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby nie funkcjonowały jednocześnie dwie różne metody i różne wielkości długu publicznego.

Infografika 16. Wielkość długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020-2023



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

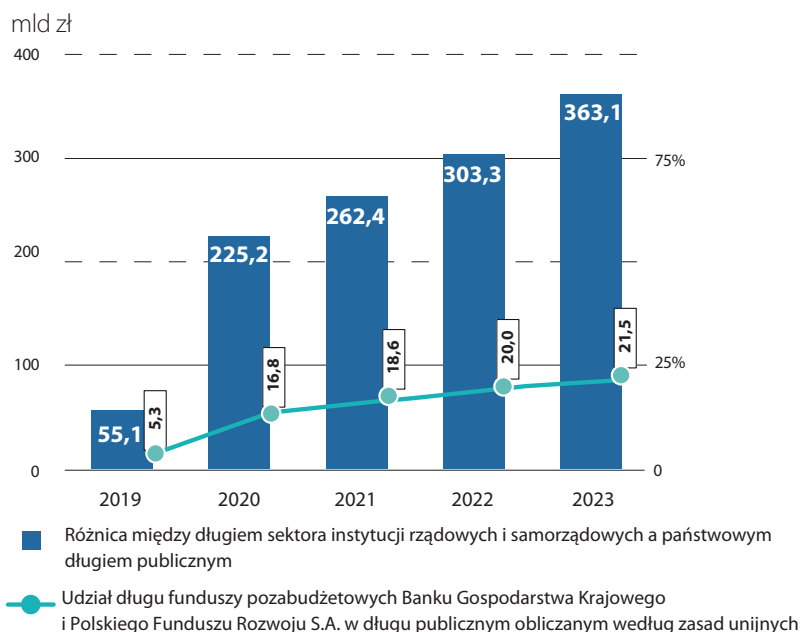
91. Wzrost wielkości długu Skarbu Państwa o 107,7 mld zł był spowodowany finansowaniem potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w wysokości 137,6 mld zł. Inne czynniki, w tym w szczególności umocnienie się złotego pod koniec 2023 r. oraz wykorzystanie wolnych środków złotych i walutowych pozyskanych w ramach konsolidacji złotej i walutowej, wpłynęły obniżająco na wielkość długu Skarbu Państwa.
92. Na poziom długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego nie miało wpływu między innymi zadłużenie funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego ani zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., realizujących od 2020 r. wybrane zadania publiczne<sup>29</sup>. Ponieważ jednostki te nie zaliczają się do sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, to ich zobowiązania nie są wliczane do wyżej wymienionych kategorii długu publicznego. Tego typu operacje są natomiast ujmowane w dług publiczny obliczanym według zasad unijnych, czyli w dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. W rezultacie dalszego przyrostu długu wymienionych podmiotów w 2023 r. różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym wzrosła do 363,1 mld zł<sup>30</sup>, co stanowiło 21,5% długu publicznego obliczanego według zasad unijnych.

<sup>29</sup> Krajowy Fundusz Drogowy realizuje zadania publiczne od 2004 r.

<sup>30</sup> W kwocie tej poza zadłużeniem funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zadłużeniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (348,7 mld zł) uwzględnia się ponadto zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także należności tych przedsiębiorstw z tytułu posiadanych obligacji skarbowych, kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, wielkość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i inne różnice podmiotowe oraz w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych.

93. Do 2019 r. relacja długu publicznego obliczanego według definicji unijnej do produktu krajowego brutto była w Polsce wyższa o około 2-3 punkty procentowe w stosunku do relacji wyliczonej zgodnie z definicją krajową. Wynikało to głównie z zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego oraz przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Od 2020 r. różnica ta istotnie wzrosła i na koniec 2023 r. przekroczyła 10 punktów procentowych.

Infografika 17. Różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym w latach 2019-2023



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

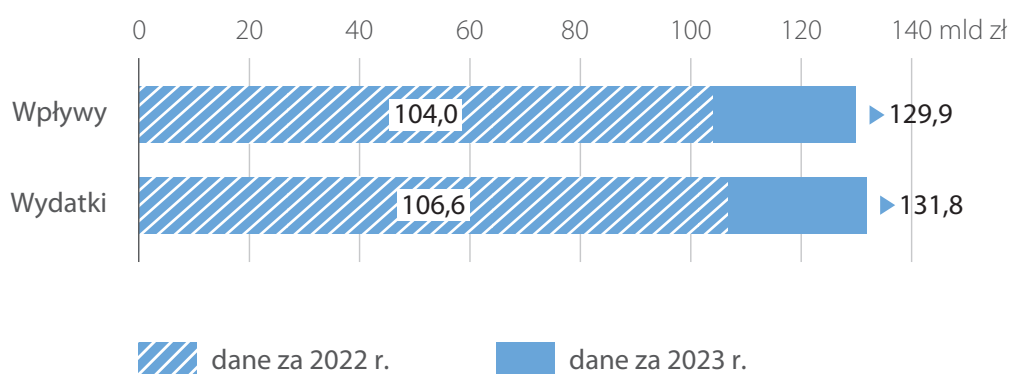
94. Wykup obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego wyemitowanych w celu zapewnienia środków funduszom pozabudżetowym, spłata kredytów zaciągniętych na ich finansowanie oraz wykup obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. objęte są, wraz z bieżącymi kosztami obsługi tych zobowiązań, gwarancjami Skarbu Państwa. Udzielenie tych gwarancji o łącznej wielkości 418 mld zł, według stanu na koniec 2023 r., nie zostało jednak objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej, co oznacza brak kontroli Parlamentu nad potencjalnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa.
95. Wyemitowane w latach 2020-2023 obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz obsługiwanych funduszy pozabudżetowych oraz obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będą wykupywane przez te podmioty w latach 2024-2042. W znacznej części obciążą to budżet państwa lub jednostki sektora finansów publicznych, które będą dofinansowywać wykup tych obligacji. Pozyskanie dodatkowych środków może być istotnym obciążeniem dla budżetu państwa, powodując wzrost jego przyszłych wydatków, deficytu i potrzeb pożyczkowych, a w rezultacie wzrost długu publicznego.
96. Finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, tj. z pominięciem budżetu państwa, pozwala na dowolne kształtowanie deficytu tego budżetu.

97. Zadania publiczne finansowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i fundusze prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego i powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa. Ponownie należy podkreślić, że ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Ponadto za włączeniem tych wydatków do budżetu państwa przemawiają także argumenty ekonomiczne. Należy bowiem zwrócić uwagę, że łączne koszty obsługi obligacji wyemitowanych przez wyżej wymienione podmioty – w przypadku Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczy to obligacji sprzedawanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – w celu sfinansowania realizowanych zadań publicznych będą w całym okresie zapadalności wyższe o 13,6 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych. Ponadto istnienie kilku ośrodków emisji długu prowadzi do fragmentaryzacji rynku papierów wartościowych i zmniejsza efektywność pozyskania środków przez Ministra Finansów.
98. Zasady zarządzania długiem publicznym zostały określone w strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Określa ona cel, jaki powinien być realizowany przez zarządzającego długiem, polegający na minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Wyżej wymieniona strategia jest, obok ustawy budżetowej, podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu finansami publicznymi, dla którego obowiązują zasady jedności, zupełności, szczegółowości i przejrzystości.
99. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że powyższa strategia w swojej części merytorycznej nie dotyczy zadłużenia, jakie powstało w funduszach umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego w celu finansowania niektórych zadań państwa. Nie dotyczy ona także zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w części wynikającej z emisji obligacji na realizację programów w ramach tarcz finansowych i antykrzysowych. Na koniec 2023 r. zadłużenie tych podmiotów wyniosło łącznie 348,7 mld zł i stanowiło 20,6% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dla tej części długu Minister Finansów nie wyznaczył w strategii żadnych parametrów dotyczących zarządzania długiem w zakresie ryzyka refinansowania, ryzyka stopy procentowej, ryzyka kursowego, ryzyka płynności oraz innych ograniczeń i ryzyk.
100. Ponadto Minister Finansów akceptował emisję obligacji przez wyżej wymienione podmioty, wiedząc, że koszty obsługi tych obligacji były wyższe niż koszty obsługi skarbowych papierów wartościowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli oznacza to, że nie został wypełniony podstawowy cel strategii, jakim jest minimalizowanie kosztów obsługi długu. Jest to szczególnie istotne, bowiem większość wyżej wymienionych funduszy nie posiada własnych dochodów, dlatego koszty obsługi obligacji będą ponoszone przez budżet państwa.
101. Najwyższa Izba Kontroli uważa za wskazane, aby Parlament posiadał wszelkie informacje o całkowitym długu publicznym, metodach i parametrach jego zarządzania, a także kosztach związanych z jego obsługą. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę uregulowania tych kwestii.

## Fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego

102. W 2023 r. w dalszym ciągu część zadań publicznych była finansowana ze środków 20 funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, określanych przez ten bank jako fundusze przepływowe. Relacja wydatków tych funduszy do produktu krajowego brutto wzrosła z 3,5% w 2022 r. do 3,9% w 2023 r., a relacja tych wydatków do wydatków budżetu państwa utrzymała się na porównywalnym poziomie, odpowiednio 21% i 20%.

Infografika 18. Wpływy i wydatki funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2022-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

103. Łączne wpływy funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 129,9 mld zł, a wydatki – 131,8 mld zł. Wyższe, w porównaniu z 2022 r., były zarówno wpływy, jak i wydatki tych funduszy. Wpływy wzrosły o 24,9%, a wydatki o 23,6%. Warto zauważyć, że ponad dwukrotnie wzrosły w 2023 r. wpływy funduszy z tytułu sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wpływy stanowiące środki przekazane przez inne jednostki sektora finansów publicznych, które wyniosły odpowiednio 40,9 mld zł i 27,4 mld zł. Jednocześnie omawiane fundusze nie dysponowały stałymi, przewidywalnymi w dłuższym okresie źródłami wpływów. Trzy pozycje: wpłaty z budżetu państwa w wysokości 22,2 mld zł, wspomniane wcześniej środki przekazane przez inne jednostki sektora finansów publicznych oraz tytuły dłużne w wysokości 56,6 mld zł stanowiły prawie 82% ogółu wpływów funduszy. Wpłaty z budżetu państwa były w 2023 r. prawie o połowę wyższe niż w roku poprzednim.

104. W strukturze funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego według wpływów i wydatków dominowało pięć funduszy, tj.: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy i Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Wymienione fundusze uzyskały w 2023 r. wpływy w wysokości 123,1 mld zł, tj. 94,8% wpływów ogółem wszystkich funduszy, i zrealizowały wydatki w kwocie 124,6 mld zł, tj. 94,5% wydatków ogółem funduszy. Ponad 45% łącznych wydatków funduszy stanowiły w 2023 r. wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wbrew pierwotnym założeniom<sup>31</sup> fundusz ten był narzędziem służącym do finansowania szerokiego zakresu zadań, w tym zadań niezwiązanych bezpośrednio z przeciwdziałaniem COVID-19, jak na przykład finansowanie rekompensat służących ochronie odbiorców energii elektrycznej.

<sup>31</sup> Na etapie tworzenia tego funduszu podkreślano, że ma to być fundusz tymczasowy, utworzony w związku z nadzwyczajną sytuacją, jaką była epidemia COVID-19.

105. Wydatki na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy w 2023 r. wzrosły o 16,3 mln zł i wyniosły 74,6 mln zł, tj. 0,1% wydatków ogółem funduszy.
106. Zadłużenie funduszy na koniec 2023 r. wyniosło 277 mld zł. W odniesieniu do stanu na koniec 2022 r. wzrosło o prawie 21%. W strukturze zadłużenia dominowały obligacje. Na koniec 2023 r. zadłużenie z ich tytułu wyniosło 213,9 mld zł i było wyższe od stanu na koniec 2022 r. o 21,6%. Największe zadłużenie z tytułu obligacji odnotowano w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wzrosło ono w porównaniu ze stanem na koniec 2022 r. o 14,5%.
107. Dwa fundusze – Fundusz Kolejowy i Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – zostały zasilone w 2023 r. nieodpłatnie przekazanymi obligacjami skarbowymi o wartości 2,3 mld zł. Wartość ta była blisko trzykrotnie wyższa od wartości obligacji skarbowych przekazanych w roku poprzednim.
108. Na koniec 2023 r. należności funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wyniosły 24,1 mld zł. Najwyższe stany należności odnotowano na rachunkach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 4,9 mld zł, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Kolejowego – po 4,6 mld zł oraz Krajowego Funduszu Drogowego – 2,9 mld zł.
109. Na koniec 2023 r. na rachunkach funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawało blisko 30 mld zł. Może to wskazywać na nadmierne, w stosunku do potrzeb, zasilenie tych funduszy, a w konsekwencji niezasadne obciążanie budżetu państwa wydatkami z tego tytułu.
110. Funkcjonowanie wielu różnorodnych funduszy przepływowych w Banku Gospodarstwa Krajowego jest sprzeczne z zasadą przejrzystości finansów publicznych, zgodnie z którą powinny być one prezentowane w układzie przejrzystym, czytelnym, tak aby widoczny był ściśle określony podział zadań i kompetencji. Jest też sprzeczne zarówno z zasadą jedności oznaczającą objęcie jednym aktem prawnym dochodów i wydatków budżetowych, jak i z zasadą jawności polegającą na informowaniu społeczeństwa o pracach nad ustawą budżetową i przebiegiem realizacji budżetu. Naruszenie tych zasad skutkowało tym, że wynik budżetu państwa w 2023 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu i Ministra Finansów, jak i poza kontrolą społeczną.
111. Minister Finansów zaproponował w 2023 r. zmiany, które obejmowały zwiększenie publicznej dostępności do planów finansowych funduszy i sprawozdań z ich wykonania oraz miały na celu ograniczenie zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, jednak nie przeszły one pomyślnie procesu legislacyjnego. Nie przedstawiono także nowych propozycji legislacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega inicjatywę podjętą przez Ministra Finansów na początku 2024 r. w celu uzyskania od wszystkich dysponentów funduszy zgody na publikację na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego planów finansowych funduszy, w tym planów po zmianach, oraz sprawozdań z realizacji planów finansowych, z wyjątkiem informacji niejawnych. Zwraca jednak uwagę, że jakkolwiek pomysł publikowania tych dokumentów jest właściwy, to jednak należy dążyć do ponoszenia wydatków na zadania publiczne z budżetu państwa, a nie z funduszy pozabudżetowych, tj. zgodnie z zasadą nefunduszowania.
112. Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, iż nie wdrożono skutecznych mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Przyczynami ustalonych nieprawidłowości były między innymi nierzetelne działania.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów<sup>32</sup> nie określiła katalogu kosztów, które mogą być ujmowane w wynagrodzeniu prowizyjnym Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, nie zapewniła mechanizmów kontroli wysokości tych kosztów i kontroli tej nie wykonywała, a także nie zweryfikowała zasadności poniesienia kosztów kampanii promocyjno-informacyjnej *Programu Inwestycji Strategicznych* poprzez instalację „ławeczek”, stylizowanych na kształt Polski, w łącznej wysokości 4,3 mln zł. Koszty te zostały uwzględnione w miesięcznym wynagrodzeniu Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Minister Edukacji i Nauki<sup>33</sup> nie sprawował skutecznego nadzoru nad realizacją programu „Laboratoria przyszłości”, finansowanego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Skutkowało to tym, że nie posiadał informacji na temat stopnia wykonania celu programu po dwóch latach jego realizacji i wydatkowaniu ponad 1 mld zł.

W odniesieniu do finansowania zadań z Funduszu Pomocy<sup>34</sup> nie ustalono zakresu rzeczowego zleconych zadań i nie określono wysokości środków, jakie Bank Gospodarstwa Krajowego mógł wydać z tego funduszu na realizację kampanii informacyjnej, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę, w szczególności o kryzysie humanitarnym oraz wyzwaniach związanych z falą uchodźców wojennych przybywających do Polski oraz innych krajów; nie udokumentowano sposobu oszacowania kwoty 50 mln zł ujętej w planie finansowym Funduszu Pomocy na 2022 r. na sfinansowanie tej kampanii; nie określono wskaźników oceny efektywności działań zleconych w celu realizacji kampanii informacyjnej. Uniemożliwiało to bieżące monitorowanie realizacji założonego celu i rzetelną ocenę, czy cel ten został osiągnięty oraz czy wydatki poniesione przez Bank Gospodarstwa Krajowego były celowe i efektywne.

Nie dokonywano oceny efektów realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Pomocy<sup>35</sup> w zakresie działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy oraz nie zobowiązano dysponentów rachunków pomocniczych funduszu do informowania o efektach tych działań. Stwierdzono również, że w przypadku części zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy, pomimo podejmowanych działań nie udało się zapewnić w pełni efektywnego przepływu środków. Z jednej strony w jednostkach samorządu terytorialnego wystąpiły przypadki, w których przekazane przez wojewodów środki nie wystarczyły na bieżące finansowanie niektórych zadań pomocowych i zmuszały te jednostki do angażowania własnych środków. Z drugiej strony jednostki samorządu terytorialnego, za pośrednictwem wojewodów, zwracały dysponentowi funduszu znaczne kwoty niewykorzystanych środków lub przetrzymywały je na rachunkach bankowych.

<sup>32</sup> Kontrola I/23/001/KBF – *Wybrane koszty działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w zakresie finansowania zadań informacyjno-promocyjnych i kampanii społecznych, oraz działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie zlecania i rozliczania zadań powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego.*

<sup>33</sup> Kontrola P/23/083/LSZ – *Realizacja Programu „Laboratoria przyszłości”.*

<sup>34</sup> Kontrola I/23/001/KBF, *op. cit.*

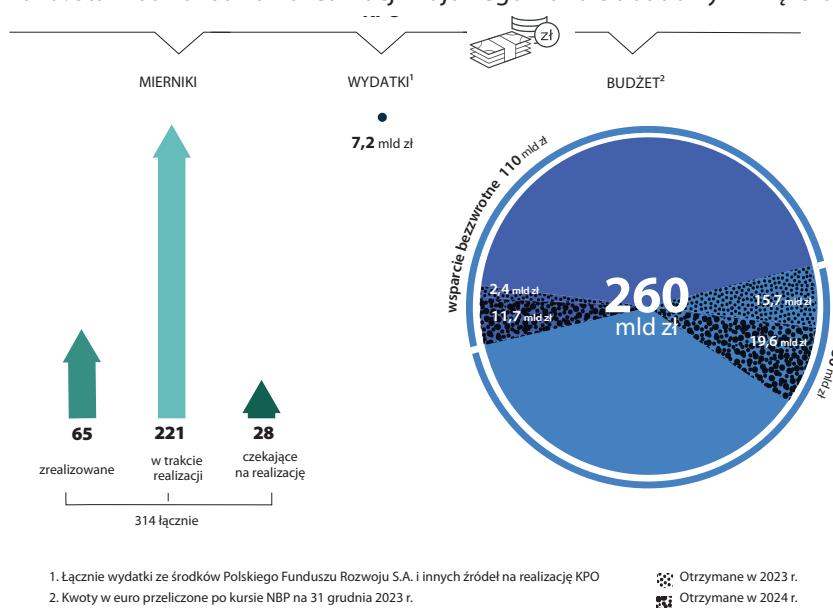
<sup>35</sup> Kontrola P/23/003/KAP – *Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.*



## Realizacja wypłat w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

113. W celu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności<sup>36</sup> Polska wykonuje 56 inwestycji oraz przeprowadza 55 reform. Efektem prowadzonych działań ma być osiągnięcie 314 kamieni milowych i wartości docelowych, w tym 222 mierników w części dotacyjnej i 92 w części pożyczkowej.

Infografika 19. Stan zaawansowania realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

114. Obsługę finansową inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności powierzono Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. Spółka ta wypłaca środki ostatecznym odbiorcom wsparcia i podmiotom odpowiedzialnym za realizację inwestycji. Z tytułu realizacji tego zadania otrzymuje z budżetu państwa wynagrodzenie, które w latach 2022-2023 wyniosło 9,3 mln zł, w tym ponad 3/4 tej kwoty wypłacono w 2023 r.

115. Wskazany wyżej sposób finansowania inwestycji wynika z przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>37</sup>. Sposób ten pozostaje jednak w sprzeczności z zasadami jawności, przejrzystości i jedności budżetu. Jest to kolejny mechanizm finansowania ważnych zadań publicznych z pominięciem budżetu państwa, mimo że zadania te są realizowane przez jednostki budżetowe.

116. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kwota wydatków poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na „prefinansowanie” Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia

<sup>36</sup> Po rewizji zaakceptowanej przez Komisję Europejską w dniu 21 listopada 2023 r. i przyjętej przez Radę (UE) w dniu 8 grudnia 2023 r.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 324.

Odporności nie jest wykazywana przez żadną jednostkę budżetową jako zobowiązanie Skarbu Państwa wobec tej spółki. Kwota ta nie widnieje ani w ewidencjach prowadzonych przez te jednostki, ani w składanych przez nie sprawozdaniach. W konsekwencji zobowiązanie to nie jest również uwzględniane przy wyliczaniu długu Skarbu Państwa. W 2023 r. Polski Fundusz Rozwoju S.A. na „prefinansowanie” Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności wydatkował 5,1 mld zł, a w 2022 r. – 0,1 mld zł.

117. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej jako instytucja koordynująca Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności podejmował działania mające na celu przygotowanie do wykorzystania środków unijnych, jednak działania te nie były w pełni skuteczne. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, pomimo dysponowania systemem do gromadzenia danych i sprawozdawczości w zakresie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności, nie posiadało wiedzy o kwotach wydatkowanych na poszczególne inwestycje. Nie posiadało również wiarygodnych informacji o kwotach zaangażowania, to jest o wartości podpisanych umów i rozstrzygniętych konkursów, ani też o konkursach, przetargach czy trwających naborach. Stwierdzono również, że dane gromadzone w informatycznym systemie przeznaczonym do obsługi Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności były nieaktualne i niekompletne. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że monitorowanie inwestycji realizowanych w ramach tego planu było nierzetelne.
118. Poszczególni ministrowie pełnili rolę instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji ujętych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Podejmowali w związku z tym różne działania mające na celu realizację tych inwestycji. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że działania te w sześciu ministerstwach nie były w pełni skuteczne, przy czym w trzech stwierdzono istotne nieprawidłowości. Minister Cyfryzacji zrealizował inwestycję niezgodnie z przyjętymi przez Komisję Europejską zasadami, w wyniku czego wydatki w kwocie 903,2 mln zł mogą zostać uznane za niekwalifikowalne. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz w Ministerstwie Rozwoju i Technologii do powstania opóźnień w inwestycjach przyczyniły się zaniechania działań lub podjęcie działań z opóźnieniem. W pozostałych trzech przypadkach stwierdzono, że pomimo podjęcia działań, kontrolowane jednostki nie były w pełni przygotowane do sprawnej realizacji planu.
119. W latach 2022-2023 zrealizowano 20,7% mierników przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Nie podjęto realizacji 8,9% mierników, a pozostałe mierniki znajdowały się w fazie realizacji. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. opóźniona była realizacja 36 mierników (11,5%). Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na znaczne opóźnienia w przygotowaniu, a w konsekwencji także w realizacji planu. Niski stopień zaangażowania środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską stwarza dość istotne ryzyko ich niewykorzystania w terminie do 31 sierpnia 2026 r. Istotną przyczyną opóźnień w realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności był brak środków na prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania z części pożyczkowej. W czterech jednostkach stwierdzono, że opóźnienia spowodowane brakiem źródeł finansowania mogą zagrozić terminowej realizacji planu rozwojowego.

## Dochody i wydatki publiczne

120. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. wyniosły 1420,3 mld zł, a wydatki – 1591,4 mld zł. Deficyt w wysokości 173,8 mld zł był znacząco wyższy niż w roku poprzednim (105,9 mld zł) i stanowił 5,1% wartości produktu krajowego brutto.
121. Obserwowany drugi rok z rządu wysoki wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikał z wysokiego wzrostu wydatków publicznych przy nieadekwatnym wzroście dochodów publicznych, co wynikało między innymi z wprowadzenia w 2022 r. programu *Polski Ład*, skutkującego obniżeniem realnych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W warunkach zwiększonych potrzeb wydatkowych państwa można kwestionować zasadność realizacji tego typu programów, zwłaszcza że na tle innych krajów Unii Europejskiej dochody publiczne w Polsce są stosunkowo niskie.
122. Pozytywnym zjawiskiem było zwiększenie wydatków na inwestycje publiczne do poziomu 5% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni tak wysoki poziom tych wydatków zrealizowano w 2011 r. W szczególnym stopniu przyczyniły się do tego wydatki majątkowe samorządów, które wzrosły o 43,5% względem 2022 r. W dłuższym okresie barierą dla inwestycji samorządowych może być niska wartość nadwyżki operacyjnej, która obniżyła się drugi rok z rządu.
123. W 2023 r. ponownie duża część deficytu podsektora instytucji rządowych została ujęta poza deficytem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Deficyt wykonany przez jednostki pozabudżetowe wyniósł 50,4 mld zł. Powstanie znaczącej nierównowagi finansowej poza budżetem państwa było sprzeczne z zasadami jawności i przejrzystości finansów publicznych.
124. Wysoki wzrost subwencji ogólnej – o ponad 33% w stosunku do 2022 r. – wynikał z niestabilności systemu dochodów samorządowych na skutek wprowadzenia programu *Polski Ład*. W celu rekompensaty jednostkom samorządu terytorialnego utraconych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych przekazano im w trakcie 2023 r. dodatkowe uzupełnienie subwencji ogólnej w wysokości prawie 14,1 mld zł, podczas gdy rok wcześniej przyznano im w tym celu dodatkowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych w kwocie 13,7 mld zł. Rekompensaty te wprowadzono już w trakcie trwania roku budżetowego, stosując w obydwu latach inny algorytm podziału środków między samorządy. Znacząco utrudniało to samorządom planowanie i realizację zadań, gdyż przystępując do wykonywania budżetu nie wiedziały, czy, kiedy oraz w jakiej wysokości otrzymają dodatkowe środki.
125. W 2023 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały aż 22,4 mld zł, tj. o 3,6 mld zł więcej niż w 2022 r., dotacji pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, mimo że 1 lipca 2023 r. zniesiono na terenie Polski stan zagrożenia epidemiologicznego. Świadczy to o coraz większym wykorzystywaniu tego funduszu do innych celów niż te, dla których został utworzony.
126. Dochody własne stanowiły w 2023 r., według danych Ministerstwa Finansów, niespełna połowę dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zaznaczyć, że w zestawieniach tego ministerstwa dochody własne samorządów są zawyżane. Dzieje się tak na skutek zaliczania do tych dochodów różnego rodzaju wpłat pochodzących od jednostek należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dochody te mają charakter subwencyjny lub dotacyjny, więc – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – powinny być zaliczane do dochodów transferowych, a nie dochodów własnych.

127. Wyniki dwóch kontroli zakończonych w 2024 r.<sup>38</sup> wskazują na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023 i ich większe uzależnienie od środków przyznawanych przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria. Było to niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Ponadto wprowadzenie programu Polski Ład spowodowało utratę przez samorządy znaczących wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W 2022 r. realne dochody samorządów z tego tytułu obniżyły się o 21,9% względem roku poprzedniego, a w 2023 r. o kolejne 13,5%. Utracone przez samorządy dochody zostały im częściowo zrekompensowane transferami środków z budżetu państwa. W każdym roku środki te były dzielone pomiędzy samorządy w oparciu o inne kryteria. Podziału środków dokonywano już w trakcie roku budżetowego, a przekazywano z reguły w ostatnich miesiącach roku. W związku z tym samorządy, przystępując do realizacji swoich budżetów, nie wiedziały, czy otrzymają dodatkowe środki z budżetu państwa, co utrudniało im planowanie i realizację zadań.

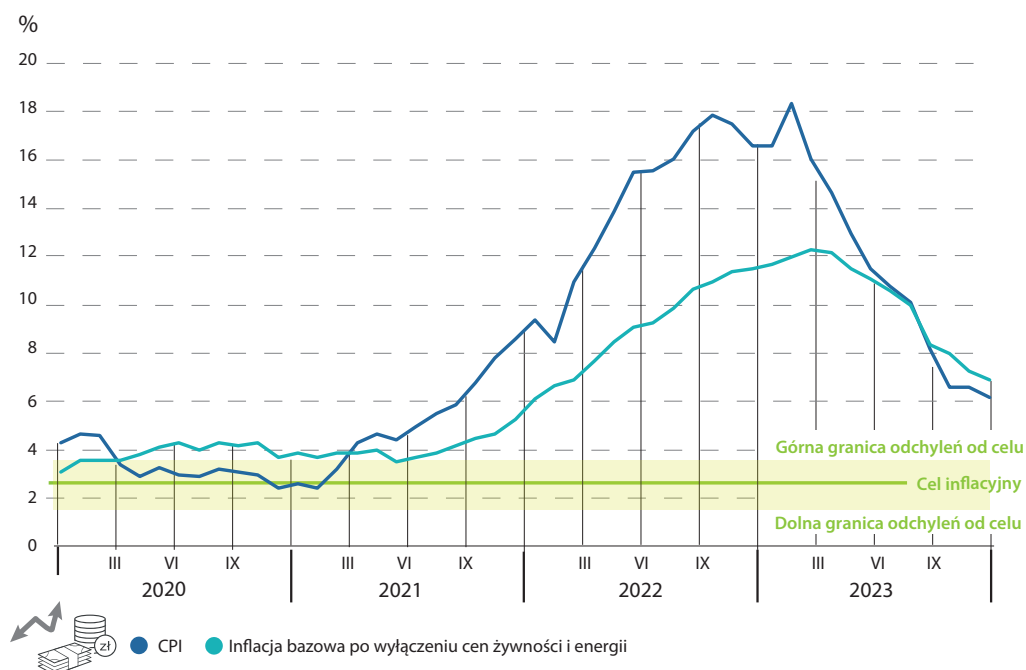
## 2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r.

2.1. Głównym celem polityki pieniężnej ustalonym w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023* było utrzymanie wskaźnika inflacji w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyień  $\pm 1$  punkt procentowy. Tak jak w poprzednich latach Rada Polityki Pieniężnej nie zdefiniowała średniego okresu w odniesieniu do celu inflacyjnego. W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023* Rada Polityki Pieniężnej wskazała, że średniookresowy charakter celu inflacyjnego oznacza, iż ze względu na szoki makroekonomiczne i finansowe inflacja może okresowo kształtować się powyżej lub poniżej celu, w tym również poza określonym przedziałem odchyień od celu. Rada Polityki Pieniężnej podała, że od 2004 r. przeciętny poziom inflacji w Polsce wynosił 2,7% rocznie, a więc był zgodny z celem Narodowego Banku Polskiego. Takie podejście do formułowania celu inflacyjnego oznacza, że już w momencie przyjęcia *Założeń polityki pieniężnej na rok 2023* było niemal pewne, że średni wskaźnik inflacji w okresie od 2004 r. będzie się mieścił w dopuszczalnym przedziale odchyień od celu inflacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko prezentowane w poprzednich latach, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania w *Założeniach polityki pieniężnej* długości średniego okresu, którego cel ten dotyczył, powoduje obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym. Celem Narodowego Banku Polskiego jest bowiem utrzymanie stabilnego poziomu cen, co oznacza minimalizację odchyień inflacji od celu inflacyjnego, a nie dążenie do utrzymania wieloletniej średniej inflacji blisko celu. Należy także zauważyć, że tolerowanie opóźnienia powrotu inflacji do celu ma uzasadnienie tylko w przypadku wpływu na ceny szoku zewnętrznego zwiększającego inflację. Tymczasem w 2023 r. wystąpił znaczący czynnik zewnętrzny (bezwzględny spadek cen energii na rynkach światowych) silnie zmniejszający inflację. Takie określenie celu utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku oraz stanowi podstawę dla Narodowego Banku Polskiego do usprawiedliwiania okresowego kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego, nawet jeżeli sytuacja ta ma miejsce w okresie kilku lat.

<sup>38</sup> P/23/009/KBF – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, P/23/049/LBI - *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019-2022*.

- 2.2. We wszystkich miesiącach 2023 r. roczny wskaźnik inflacji konsumenckiej kształtował się na poziomach istotnie przekraczających cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego oraz górną granicę odchyień od tego celu. W lutym 2023 r. wskaźnik inflacji CPI, czyli wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych określający średnią zmianę tych cen w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, osiągnął szczytową wartość 18,4%, a w kolejnych miesiącach zaczął stopniowo się obniżać do 6,2% w grudniu 2023 r., co oznaczało spadek o 12,2 punktu procentowego. Średnia wartość wskaźnika inflacji CPI w 2023 r. wyniosła 11,4%. Na koniec 2023 r. skumulowana od 2021 r. średnioroczna inflacja konsumencka wyniosła 33,9%. Zgodnie z wyliczeniami Najwyższej Izby Kontroli podwyższona inflacja, mająca charakter tzw. podatku inflacyjnego, spowodowała w 2023 r. utratę wartości oszczędności o 102 mld zł, a dla lat 2022-2023 łącznie 253 mld zł.
- 2.3. Podobnie kształtowała się inflacja bazowa, w której nie uwzględnia się cen żywności i energii. Wskaźnik ten postrzegany jest jako miara inflacji najbardziej związana z oczekiwaniami inflacyjnymi i presją popytową, to jest czynnikami, na które może oddziaływać Narodowy Bank Polski. Najwyższą wartość w 2023 r. inflacja bazowa osiągnęła w marcu (12,3%). Od kwietnia wskaźnik ten stopniowo się obniżał, osiągając w grudniu 2023 r. wartość 6,9%. Warto zauważyć, że od września 2023 r. inflacja bazowa utrzymywała się na poziomach wyższych od ogólnego wskaźnika inflacji CPI. Średnioroczna dynamika inflacji bazowej w 2023 r. wyniosła 10,1%.

Infografika 20. Inflacja bazowa i inflacja CPI w poszczególnych miesiącach w latach 2020-2023 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

- 2.4. W 2023 r. na inflację oddziaływały efekty wcześniejszych negatywnych szoków związanych w szczególności z rosyjską agresją zbrojną przeciw Ukrainie, choć siła ich wpływu stopniowo słabła. Szczególnie istotny wpływ na spadek inflacji, w tym ze względu na wagę w obliczaniu wartości wskaźnika inflacji konsumenckiej, miał spadek wzrostu cen żywności oraz energii.
- 2.5. W pierwszych ośmiu miesiącach 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała trwający od października 2022 r. cykl, w którym nie dokonywała zmiany stóp procentowych. Była to polityka pieniężna ukierunkowana na realizację podstawowego celu działalności, wskazanego w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Przy znaczącym obniżeniu w trakcie roku wskaźnika inflacji konsumenckiej przyczyniło się to do zwiększenia realnych stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, które tym samym były coraz mniej ujemne, co było korzystne z punktu widzenia przeciwdziałania procesom inflacyjnym, jednak oznaczało tylko zmniejszenie skali ekspansywności polityki pieniężnej.
- 2.6. We wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej zmieniła jednak częściowo nastawienie i dokonała najwyższej od stycznia 2009 r., czyli od ponad 14 lat, obniżki stopy referencyjnej o 0,75 punktu procentowego, a w październiku 2023 r. o kolejne 0,25 punktu procentowego. W wyniku zmian dokonanych w 2023 r. stopy procentowe zostały obniżone o 100 punktów bazowych, w efekcie czego obniżeniu uległy stopa referencyjna z 6,75% do 5,75%, stopa lombardowa z 7,25% do 6,25%, stopa depozytowa z 6,25% do 5,25%, a stopa redyskonta weksli z 6,80% do 5,80%. W listopadzie i grudniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej nie zmieniła stóp procentowych.
- 2.7. Na posiedzeniu we wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej dysponowała danymi wskazującymi na pogarszanie się koniunktury w Polsce i w najbliższym otoczeniu gospodarczym, co mogło świadczyć o niższym ryzyku dla kształtowania się podwyższonej inflacji. Pomimo tego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, decyzja Rady Polityki Pieniężnej z września 2023 r. o obniżkach stóp procentowych opierała się na niejasnych przesłankach. Decyzję tę Rada Polityki Pieniężnej podjęła głównie w oparciu o dane dotyczące krótkookresowych procesów inflacyjnych. Tym samym w mniejszym stopniu uwzględniła dane zawarte w projekcjach inflacji obejmujących dłuższy przedział czasowy, które zakładały odległy horyzont powrotu inflacji do przedziału dopuszczalnych odchyżeń od celu inflacyjnego, tj. 3,3% w czwartym kwartale 2025 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rewizja prognoz krótkookresowych nie powinna być główną przesłanką do dokonywania zmian stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.
- 2.8. Decyzje o obniżkach stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, a w szczególności o istotnej ich obniżce we wrześniu 2023 r., były niespójne z wcześniejszymi komunikatami Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej odnośnie do czasu i warunków, od których decyzje takie miały być uzależnione. Ponadto skala najwyższej od 14 lat obniżki stóp procentowych nie została jednoznacznie uzasadniona.
- 2.9. Ustalenia dotyczące przesłane podjęcia przez Radę Polityki Pieniężnej decyzji o obniżkach stóp procentowych we wrześniu i październiku 2023 r. i komunikacji w tym zakresie, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli poddają w wątpliwość, czy Rada opierała się na danych odnoszących się do realizacji głównego celu polityki pieniężnej, czy uwzględniła inne przesłanki, na które wprost nie wskazano.
- 2.10. Zarząd Narodowego Banku Polskiego zrealizował w 2023 r. cel operacyjny polityki pieniężnej, polegający na utrzymaniu stawki Polonia w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, do czego wykorzystał operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. W 2023 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji

walutowych, ponieważ zmienność kursu głównych walut nie stanowiła, w opinii Narodowego Banku Polskiego, zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski.

- 2.11. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą podjęcia decyzji o obniżkach stóp procentowych w wrześniu i październiku 2023 r., Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Prezesa Narodowego Banku Polskiego o podjęcie skutecznych działań mających na celu zapewnienie spójności pomiędzy komunikatami Rady Polityki Pieniężnej dotyczącymi zaplanowanych i realizowanych działań w ramach prowadzonej polityki pieniężnej.

### 3. Najistotniejsze nieprawidłowości kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r.

- 3.1. W 2023 r. nie podjęto skutecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnego umiejscowienia w systemie finansów publicznych, a także poprawy przejrzystości finansów publicznych. Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* oraz w analizach za dwa kolejne lata.
- 3.2. Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2023 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa. Wiele nieprawidłowości odnosiło się do uchybień w udzielaniu, wykorzystaniu i rozliczaniu dotacji, a także do błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych. W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, polegające między innymi na nieskutecznym nadzorze nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych. Nieprawidłowości dotyczyły również nieterminowego regulowania zobowiązań, nierzetelnego planowania oraz sporządzania planów i korekt planów finansowych, opóźnień w blokowaniu niewykorzystanych środków oraz niedochodzenia należności budżetowych, jak również przyznawania dodatków służbowych i funkcyjnych.
- 3.3. Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli planowania i wykonania budżetu państwa w 2023 r. zaliczyć należy między innymi:
- zawyżenie – na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 – limitu wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o 6,5 mld zł, a na etapie opracowania projektu nowelizacji tej ustawy o prawie 6,7 mld zł z powodu nieuwzględnienia wydatków finansowanych z opłaty mocowej;
  - niecelowe ujęcie w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 trzech rezerw celowych oraz brak rzetelnej kalkulacji środków zaplanowanych na dwie z nich w wysokości 9,1 mld zł;
  - zaniżenie prognozy inflacji przyjętej przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023;
  - nierzetelne zaplanowanie rezerwy celowej poz. 72 – *Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie* w wysokości 16 mld zł w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023;
  - dofinansowywanie wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji z budżetu państwa;

- finansowanie zadań publicznych przez fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz za pośrednictwem spółki Polski Fundusz Rozwoju S.A. zamiast z budżetu państwa;
- składanie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa zobowiązań na kwotę ponad 6,6 mld zł bez uzyskania zapewnienia, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym;
- nieprzejrzysty, uznaniowy podział środków ujętych w rezerwie ogólnej;
- niewłaściwy nadzór Ministra Obrony Narodowej nad celowością wydatków dokonywanych przez Szefa Agencji Uzbrojenia, co umożliwiło wcześniejszą wypłatę zaliczek mimo braku korzyści dla strony polskiej i stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- przekazanie przez Agencję Uzbrojenia środków w wysokości prawie 1,4 mld zł bez spełnienia przez kontrahentów niezbędnych warunków wymaganych do przekazania tych środków, a także niecelowe wydatkowanie przez tę jednostkę ponad 1,8 mld zł na realizację czterech umów;
- niepodjęcie przez Ministra Cyfryzacji skutecznych działań w celu dokończenia budowy CEPIK 2.0;
- realizację przez Ministra Cyfryzacji jednej inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności niezgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, co może skutkować uznaniem wydatków na kwotę 903,2 mln zł za niekwalifikowalne;
- udzielenie przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych siedmiu dotacji celowych wnioskodawcom, których oferty nie zostały zarekomendowane przez komisję konkursową w konkursie Pomoc humanitarna 2023;
- udzielenie przez Ministra Edukacji i Nauki dotacji celowych 20 podmiotom, których oferty nie spełniały kryterium określonego w ogłoszeniu;
- nierzetelne sporządzenie uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2023;
- wydatkowanie 140 mln zł przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej na zakup śmigłowców dla Policji, do zadań której nie należy realizacja celów tego programu;
- w jednostkach Policji – nierzetelne planowanie wydatków, dokonywanie płatności z przekroczeniem terminów wymagalności, zaciąganie zobowiązań i dokonywanie płatności z przekroczeniem limitów określonych w planach finansowych, dopuszczenie do powstania i zapłatę odsetek od nieterminowych płatności oraz niecelowe i niegospodarne podwyższanie dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby;
- w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej niecelowe i niegospodarne podwyższanie dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby;
- niecelowe lub niegospodarne wydatki na działania promocyjno-reklamowe w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Rozwoju i Technologii, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Obrony Narodowej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz w trzech urządach wojewódzkich (opolskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim); część z tych wydatków nosiła znamiona kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Prezes Instytutu Pamięci Narodowej jako dysponent części Instytutu Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokonał wydatków w łącznej kwocie 17,9 mln zł z naruszeniem przepisów prawa, nierzetelnie lub niegospodarnie.

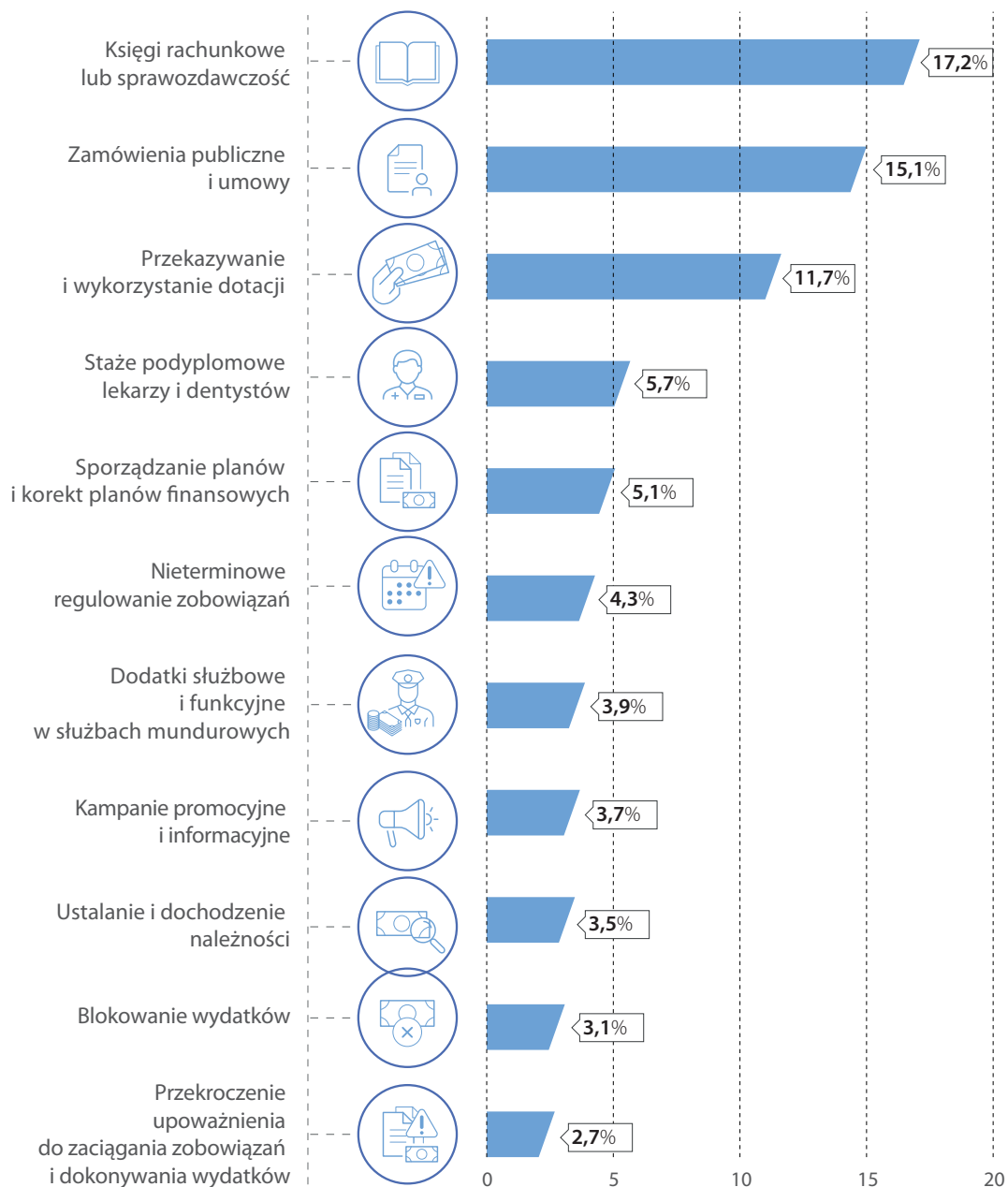


W zakresie kontroli założeń polityki pieniężnej Najwyższa Izba Kontroli wskazała, iż komunikacja Narodowego Banku Polskiego w odniesieniu do czasu i warunków, od których uzależniona była decyzja o zmianach stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego była niespójna z późniejszymi decyzjami Rady Polityki Pieniężnej o obniżkach, a w szczególności o istotnej skali obniżki stóp procentowych we wrześniu 2023 r.

#### 4. Najistotniejsze wnioski w zakresie realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.

- 4.1. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ponad 500 wniosków, które przekazała kierownikom kontrolowanych jednostek. Liczba tych wniosków była o blisko 40% większa niż w roku poprzednim. Znaczący wpływ na wzrost liczby wniosków pokontrolnych miały kontrole przeprowadzone w 18 jednostkach organizacyjnych Policji.
- 4.2. Udział wniosków dotyczących ksiąg rachunkowych lub sprawozdawczości zwiększył się o 2,2 punktu procentowego, w szczególności z uwagi na wyżej wymienione kontrole w 18 jednostkach organizacyjnych Policji. W kontrolach tych sformułowano 36 z 88 wniosków pokontrolnych we wskazanym wyżej obszarze.
- 4.3. Wnioski te w szczególności dotyczyły prawidłowego sporządzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, ujmowania dowodów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych oraz zgodnie z klasyfikacją budżetową, terminowego naliczenia i ujmowania w księgach rachunkowych odsetek od zobowiązań oraz korekt nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań budżetowych.
- 4.4. Wnioski w obszarze zamówień publicznych dotyczyły w szczególności stosowania przepisów ogólnie obowiązujących, jak i wewnętrznych regulacji, wprowadzenia i aktualizacji przepisów wewnętrznych, terminowego zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji dotyczących zamówień publicznych oraz prawidłowego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach.
- 4.5. W obszarze dotacji sformułowano wnioski dotyczyły między innymi podjęcia działań mających na celu odzyskanie środków wypłaconych w nadmiernej wysokości, terminowego rozliczania dotacji oraz dokonania korekty tych rozliczeń.

Infografika 21. Struktura wniosków pokontrolnych sformułowanych w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. według głównych obszarów tematycznych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Wnioski pokontrolne w zakresie obszaru nadzoru i kontroli zarządczej dotyczące wskazanych zagadnień zostały, na potrzeby niniejszej analizy, przyporządkowane do tych zagadnień.

- 4.6. W wyniku kontroli jednostek organizacyjnych Policji Najwyższa Izba Kontroli sformułowała łącznie 114 uwag i wniosków, we wszystkich 18 skontrolowanych jednostkach. Uwagi i wnioski dotyczyły w szczególności nierzetelnie przeprowadzonego procesu planowania wydatków na 2023 r., zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków przekraczających plan finansowy, nieterminowo realizowanych płatności, zapłaty odsetek za opóźnienie w realizacji płatności oraz nienaliczania i niewidencjonowania odsetek od zobowiązań, co skutkowało nieprawidłowym sporządzaniem sprawozdań budżetowych.
- 4.7. Sformułowano również 20 wniosków dotyczących podwyższania dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby w Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej. Wnioski te w szczególności dotyczyły niecelowego i niegospodarnego podwyższania dodatków służbowych po złożeniu przez funkcjonariuszy wniosków o odejście ze służby.
- 4.8. W zakresie kontrolowanego po raz pierwszy, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, zadania zleconego marszałkom województw, dotyczącego organizacji i finansowania staży podyplomowych lekarzy oraz lekarzy dentyków, sformułowano 29 wniosków pokontrolnych. Odnosiły się one głównie do wyegzekwowania przez wojewodów dotacji przekazanych marszałkom w nadmiernej wysokości na finansowanie staży, prawidłowego naliczania kosztów obsługi staży oraz przekazywania Ministrowi Zdrowia informacji o podmiotach uprawnionych do prowadzenia staży przez marszałków województw.
- 4.9. Najwyższa Izba Kontroli ponownie poddała pod rozważenie podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do likwidacji Funduszu Medycznego. Ustawa o Funduszu Medycznym nie kreuje nowego źródła przychodów publicznych, a środki przekazywane do tego funduszu są w przytłaczającej większości środkami budżetu państwa. Konsekwencją przyjętych rozwiązań było utrzymywanie w 2023 r. w wyżej wymienionym funduszu 7,3 mld zł, które tym samym nie trafiły do systemu ochrony zdrowia. Działania podejmowane przez Ministra Zdrowia jako dysponenta Funduszu Medycznego były nieskuteczne i pozostawały bez znaczącego wpływu na rozwój i stan ochrony zdrowia w Polsce.

### Wnioski systemowe

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wnioski systemowe przedstawione w ubiegłorocznej *Anali-  
zie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*. W szczególności ponownie wnioskuje do **Rady Ministrów** o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zaprzestanie redystrybucji środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych oraz przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że utrzymanie takiego sposobu zarządzania finansami publicznymi doprowadzi do pogłębienia się zjawiska dezintegracji finansów publicznych, dalszego ograniczenia jawności gospodarki finansowej państwa oraz zniesienia odpowiedzialności politycznej i prawnej za to zarządzanie.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na potrzebę ograniczenia wykorzystywania przez dysponentów środków ujętych w rezerwie ogólnej budżetu państwa na finansowanie zadań, o realizacji których było wiadomo już na etapie planowania tego budżetu. Uzasadnieniem dla tworzenia rezerwy ogólnej jest możliwość podejmowania działań w sytuacjach nagłych, nieprzewidzianych, wymagających szybkiej interwencji.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Ministra Finansów** o:

- wzmocnienie procesu przeprowadzania przeglądów wydatków, tak aby miały one realny wpływ na poprawę efektywności wydatków publicznych;
- podjęcie prac nad ujednoczeniem metodyki ustalania wielkości państwowego długu publicznego z metodyką ustalania wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- podawanie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej: informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa, informacji objaśniających największe pozycje w budżecie państwa, budżecie środków europejskich i w planach finansowych dołączanych do ustawy budżetowej oraz informacji o przyczynach istotnych zmian w stosunku do roku poprzedniego;
- przywrócenie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i w sprawozdaniu z jej wykonania szczegółowego omówienia sytuacji finansów publicznych wraz z omówieniem przyczyn zmian w poszczególnych pozycjach dochodów i wydatków publicznych;
- poprawę rzetelności planowania rezerw celowych budżetu państwa i dokumentowanie prac w tym zakresie;
- zaprzestanie projektowania przepisów umożliwiających obejmowanie lub nabywanie akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji;
- informowanie Parlamentu o wydatkach, jakie będą ponoszone z budżetu państwa na obsługę zadłużenia funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego i zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które powstało w wyniku realizacji zadań państwa, a także doprowadzenie do ujmowania tych zobowiązań w państwowym długu publicznym, ujmowanie w kolejnych strategiach zarządzania długiem parametrów i ryzyk dla tych zobowiązań.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Ministra Finansów** o przedstawianie w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach i zatrudnieniu w państwowych jednostkach budżetowych, w tym w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Dane te powinny uwzględniać wszystkie wydatki wynikające ze zobowiązań pracodawcy wobec pracownika za świadczoną przez niego pracę.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** oraz do **Ministra Finansów** o oszacowanie wielkości środków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Policji oraz ich zapewnienie w planie wydatków Policji na etapie opracowania ustawy budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnioskuje do **Ministra Obrony Narodowej** oraz do **Ministra Finansów** o jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów i doktorantów, będących osobami cywilnymi, służą celom obronnym Polski i w związku z tym czy powinny być zaliczane do wydatków na obronę narodową.

Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak w roku ubiegłym, wnioskuje do **Prezesa Narodowego Banku Polskiego** o zapewnienie spójności prowadzonej komunikacji z decyzjami w zakresie polityki pieniężnej.