



Nr ewid. 138/2014/KBF

Nr ewid. 139/2014/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2013 ROKU



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 10 czerwca 2014 roku

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	5
II. SYNTEZA.....	11
III. SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA.....	23
1. Sytuacja gospodarcza w świecie	23
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce.....	26
3. Założenia makroekonomiczne	34
4. Realizacja wybranych celów strategicznych.....	39
IV. PLANOWANIE I UCHWALANIE BUDŻETU PAŃSTWA	49
1. Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2013	49
2. Nowelizacja ustawy budżetowej	51
3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa oraz planowanie dochodów, wydatków budżetu państwa i deficytu w latach 2010–2013	54
V. RZĄDOWE SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ.....	57
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia	57
2. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych.....	57
2.1. Sprawozdanie Rady Ministrów	57
2.2. Sprawozdawczość budżetowa.....	58
2.3. Księgi rachunkowe	59
VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH.....	63
1. Realizacja budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	63
1.1. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	63
1.2. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	68
1.3. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego	74
2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich	76
2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	76
2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	102
3. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich	142
3.1. Potrzeby pożyczkowe	143
3.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych.....	146
3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów	148
3.4. Efekty konsolidacji złotowej i walutowej	151
4. Inne plany finansowe zawarte w ustawie.....	153
4.1. Państwowe fundusze celowe	154
4.2. Państwowe osoby prawne	166
4.3. Agencje wykonawcze	171
4.4. Instytucje gospodarki budżetowej	176

VII. ROZLICZENIA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ	181
1. Środki z budżetu Unii Europejskiej na rachunkach programowych.....	183
2. Wydatki na realizację programów operacyjnych i programów WPR.....	184
VIII. WYKONANIE ZADAŃ PODSEKTORA RZĄDOWEGO	195
1. Wykonanie budżetu zadaniowego	195
2. Wykonanie wskaźników planów działalności kluczowych resortów.....	201
3. Wykonanie wskaźników Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.....	202
IX. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH.....	205
1. Dochody, wydatki i deficyt sektora finansów publicznych	206
2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych	213
3. Wydatki publiczne w układzie działowym	224
X. DŁUG PUBLICZNY	299
1. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	299
2. Dług Skarbu Państwa	305
3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	309
4. Poręczenia i należności Skarbu Państwa.....	311
5. Wykonanie działań objętych programem konwergencji.....	314
XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ	317
XII. ANEKSY	327
Aneks 1. Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa.....	327
Aneks 2. Zestawienie kontrolowanych części/agencji wykonawczych/funduszy oraz ocen wykonania budżetu państwa w 2013 r. w porównaniu do ocen z 2012 r.	332
Aneks 3. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2013 r.	340
Aneks 4. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2013 r.	346
Aneks 5. Kryteria oceny wykonania budżetu państwa	348
Aneks 6. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2010–2013.....	354
Aneks 7. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010–2013	357
Aneks 8. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2010–2013	360
Aneks 9. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2011–2013	363
Aneks 10. Metodologia sporządzenia zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych za lata 2010–2013	366

Podstawowym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jest dostarczanie obiektywnej wiedzy o stanie państwa i jego funkcjonowaniu, w tym o prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Kluczowym dokumentem, służącym realizacji tego celu, jest sporządzana corocznie przez NIK analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Dokument ten zawiera ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r.¹ Ponadto przedstawia sytuację sektora finansów publicznych i ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego na rzecz utrzymania stabilności cen i wartości waluty krajowej.

Podstawa prawna

Obowiązek przedłożenia Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów wynika z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli².

Zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli

Kontrola wykonania budżetu państwa została przeprowadzona w okresie od stycznia do maja 2014 r. Jej celem było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2013 oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa.

Rzeczowy zakres kontroli obejmował w szczególności:

- planowanie budżetowe;
- wykonanie dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa oraz źródła jego finansowania;
- wykonanie dochodów, wydatków i nadwyżki budżetu środków europejskich;
- przychody i rozchody budżetu państwa;
- należności i zobowiązania, w tym zobowiązania z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów skarbowych;
- wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Badana była w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2013, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.³ o finansach publicznych oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ oraz innych ustaw regulujących zasady i tryb udzielania dotacji budżetowych.

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 169 ze zm.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

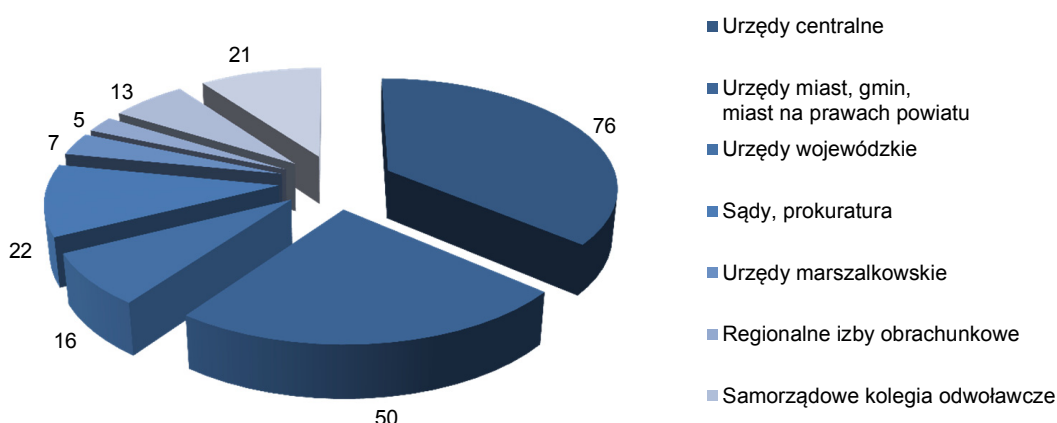
W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych szczególną uwagę zwracano na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶, występowanie mechanizmów sprzyjających korupcji oraz na inne nieprawidłowości istotne z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola została przeprowadzona w 111 ze 153 częściach budżetu państwa⁷, w tym u beneficjentów środków z budżetu UE. Kontrolą wykonania budżetu państwa w 2013 r. objęto 13 spośród 49 samorządowych kolegiów odwoławczych, cztery spośród 11 sądów apelacyjnych oraz podległe im wybrane sądy okręgowe i rejonowe. Kontrola wykonania budżetu wojewodów została przeprowadzona w urzędzie obsługującym danego wojewodę oraz w wytypowanych jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania wybranych dotacji z budżetu państwa ujętych w działach *Transport i łączność, Pomoc społeczna, Ochrona zdrowia oraz Rolnictwo i łowiectwo*.

W państwowych funduszach celowych, wybranych agencjach wykonawczych, jak również w innych wybranych państwowych osobach prawnych skontrolowano prawidłowość wykonania planów finansowych ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej na rok 2013.

W trakcie kontroli ocenie podlegała także obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Wykres 1. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Metodyka kontroli budżetowej

Kontrola budżetowa została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, z zastosowaniem metod i technik kontrolnych zalecanych przez międzynarodowe standardy rewizji finan-

⁶ Zakres i zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

⁷ Określona liczba samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych kontrolowana jest cyklicznie co trzy lata.

sowej⁸ oraz w oparciu o standardy kontroli NIK i założenia metodyczne do kontroli wykonania budżetu⁹.

Zakres i szczegółowość kontroli prowadzonych w poszczególnych częściach były uzależnione od wielkości kwoty planowanych dochodów i wydatków oraz prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości, a także od oceny skuteczności systemu kontroli wewnętrznej. W celu ograniczenia zakresu badań kontrolnych zastosowane zostało podejście wsparte systemowo¹⁰.

W kontroli przyjęto założenie, że w częściach budżetu państwa, w których planowane na rok 2013 wydatki budżetu państwa były niższe niż 100 mln zł lub które w ostatnich trzech latach otrzymały pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa i pozytywną opinię o ewidencji finansowo-księgowej, została przeprowadzona kontrola uproszczona, tj. kontrola o ograniczonym zakresie i mniejszej szczegółowości. W częściach tych nie oceniano rzetelności ksiąg rachunkowych. Ponadto planowanie i realizacja dochodów budżetowych sprawdzane były tylko w tych częściach, w których na 2013 r. zostały zaplanowane dochody w kwocie wyższej niż 200 mln zł. W pozostałych częściach odstąpiono od oceny dochodów. Dokonano jedynie analizy porównawczej danych o wykonaniu dochodów budżetowych i należności z danymi z lat ubiegłych.

Doboru jednostek (dysponentów niższego stopnia) w częściach *Obrona narodowa, Sprawiedliwość, Sprawy wewnętrzne i Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury* dokonano z wykorzystaniem bazy danych z informatycznego systemu obsługi budżetu państwa *Trezor* (plan wydatków budżetu państwa na 2013 r.), po wyeliminowaniu jednostek objętych kontrolą w okresie ostatnich trzech lat.

Realizacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi skontrolowana została w instytucjach zarządzających i u dysponentów wykorzystujących te środki.

Oceny poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych dokonano zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych, na podstawie badania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, badania zgodności, przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania wiarygodności na próbie transakcji. Badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych zostało przeprowadzone na próbie dowodów i zapisów księgowych wybranymi metodami statystycznymi, z zastosowaniem jednej z dwóch metod: metody monetarnej (MUS¹¹) – jeśli zapisy księgowe dostępne były w wersji elektronicznej, lub metody losowania prostego dowodów księgowych – w pozostałych przypadkach. Liczebność próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka.

Podstawą do wydania opinii o legalności i rzetelności jednostkowych sprawozdań budżetowych (dysponentów trzeciego stopnia) były wyniki badania zgodności sprawozdań rocznych z ewidencją księgową oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie mającym wpływ na sprawozdania bieżące i roczne.

Do oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i państwowych osób prawnych zastosowano trzystopniową skalę ocen, przedstawioną w Aneksie 5.

⁸ Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF), Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI.

⁹ <http://www.nik.gov.pl/plik/id,5805.pdf>

¹⁰ Podejście do kontroli stosowane przy wykorzystaniu statystycznego doboru próby, w którym pozytywna ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej umożliwia ograniczenie liczby bezpośrednich badań kontrolnych.

¹¹ Ang. Monetary Unit Sampling.

Układ tekstu i źródła informacji

Tegoroczna *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* składa się z jedenastu rozdziałów, prezentujących uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz skutki realizacji polityki budżetowej i polityki pieniężnej w 2013 r.

Rozdział pierwszy przedstawia założenia przeprowadzonej kontroli budżetowej, przyjęte w celu zapewnienia odpowiedniej jakości, porównywalności i wiarygodności jej wyników. Omówiono w nim metodykę kontroli, zakładającą zróżnicowanie badań kontrolnych w zależności od skali dochodów i wydatków poszczególnych jednostek oraz wyników analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

W rozdziale drugim w sposób syntetyczny zostały przedstawione najważniejsze ustalenia, oceny i wnioski, wynikające z analizy sposobu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń polityki pieniężnej na rok 2013. Sformułowano tam również wnioski o charakterze systemowym.

W rozdziale trzecim omówione zostały uwarunkowania społeczno-gospodarcze wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Ich wpływ na skuteczność realizacji zadań został uwzględniony w formułowanych ocenach.

Rozdział czwarty poświęcono omówieniu procesu planowania i przebiegu procedury uchwalenia ustawy budżetowej. Część ta jest o tyle istotna, że w 2013 r. wystąpiła konieczność nowelizacji ustawy budżetowej¹².

W rozdziale piątym NIK oceniła rzetelność *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.* Jak już wspomniano, dokument ten, wraz z niniejszą *Analizą* oraz opinią Kolegium NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, stanowi dla Sejmu podstawę oceny działań rządu w minionym roku budżetowym.

Szczegółowa analiza wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich została przedstawiona w rozdziale szóstym. Zawiera on w szczególności omówienie przebiegu realizacji budżetu, przyczyn niższego wykonania dochodów i wydatków, dodatkowych działań podejmowanych w celu zmniejszenia deficytu oraz sposobów i efektów finansowania potrzeb pożyczkowych.

W rozdziale tym przedstawiono także wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych, wybranych agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej (Aneks 6, 7, 8 i 9).

Ponadto zamieszczone zostały opracowane przez NIK tabele wraz z opisem metodologicznym przedstawiającym zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w latach 2010–2013 w układzie działów klasyfikacji budżetowej oraz grup wydatków (Aneks 10).

W rozdziale siódmym przedstawiono wykorzystanie środków unijnych na realizację zadań współfinansowanych ze środków budżetowych.

Rozdział ósmy przedstawia sposób wykonania zadań finansowanych ze środków publicznych. Do oceny wykorzystano dostępne wskaźniki budżetu zadaniowego, wykonania planów działalności kluczowych resortów oraz wykonania *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa*.

W rozdziale dziewiątym omówiony został wpływ wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich na sytuację sektora finansów publicznych. Do interesujących wniosków prowadzi analiza przepływów między jego podsektorami oraz stopnia samowystarczalności poszczególnych pod-

¹² Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 2012).

sektorów. W rozdziale tym po raz pierwszy podjęta została przez NIK próba szerszego przedstawienia efektów wydatkowania środków publicznych w obszarach, w których realizowane są zadania o istotnym znaczeniu dla oceny sytuacji społecznej i jakości życia obywateli.

W rozdziale dziesiątym przedstawiona została analiza kształtowania się długu publicznego i poszczególnych jego składowych. Omówione zostały także przyczyny powiększania się różnicy między długiem liczonym według metodologii krajowej i unijnej.

Ostatni rozdział przedstawia ocenę działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych na rzecz osiągnięcia celu inflacyjnego w 2013 r. oraz przyczyny ich nieskuteczności.

Do *Analizy* dołączono zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa (Aneks 1), ocen wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych (Aneks 2), a także wykaz skontrolowanych jednostek (Aneks 3) i wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa (Aneks 4).

Podstawą sporządzenia *Analizy* były wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez NIK w 210 jednostkach, oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Przy opracowaniu *Analizy* korzystano także z publicznie dostępnych materiałów sprawozdawczych, statystycznych i analitycznych, w tym:

- sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.;
- sprawozdań miesięcznych (operatywnych) Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa w 2013 r.;
- opracowań Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacji o wielkości produktu krajowego brutto, inflacji, produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej, handlu zagranicznego, wskaźników cen i kursów walut oraz zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń społecznych;
- raportów i publikacji Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i polityki pieniężnej;
- opracowań własnych NIK sporządzonych na podstawie wyników innych kontroli;
- raportów i prognoz organizacji międzynarodowych.

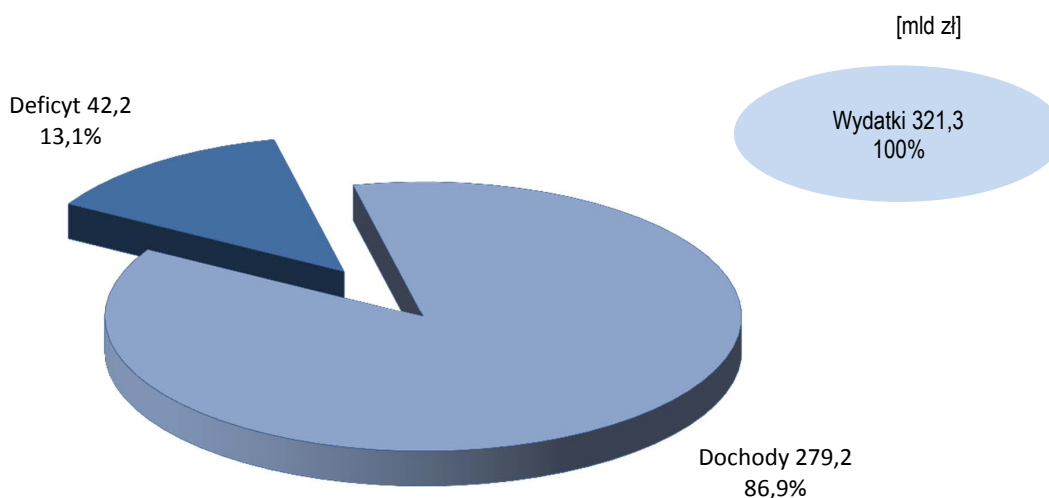
W związku z tym, że część wskaźników obrazujących efekty wydatkowania środków publicznych jest publikowana w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były dane wstępne lub prognozy.

W 2013 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach utrzymującej się stagnacji gospodarczej w Unii Europejskiej i pogorszenia sytuacji w gospodarce światowej. Rok 2013 był drugim rokiem, gdy tempo wzrostu gospodarczego w Polsce uległo spowolnieniu, którego skala okazała się większa, niż zakładano. Nasiliły się negatywne tendencje demograficzne – zmalała liczba ludności Polski. Ponadto w 2013 r. nastąpiło załamanie się wpływów podatkowych. Wzrost PKB oraz konsumpcji, przy zwiększonych obciążeniach podatkowych, nie spowodował znaczącego zwiększenia wpływów do budżetu państwa. W związku z powyższym konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2013. Pogłębiła się także nierównowaga budżetu państwa i sektora finansów publicznych. Polska nie osiągnęła założeń określonych przez Komisję Europejską w zakresie redukcji nadmiernego deficytu, a ich realizację przesunięto do 2015 r. Niemniej Komisja dostrzegła postęp w ograniczaniu skali nierównowagi budżetowej i w dniu 2 czerwca 2014 r. rekomendowała zawieszenie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Budżet państwa i budżet środków europejskich zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową po zmianach. *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.* przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa. Podobnie jak w latach poprzednich skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. była niewielka. Zwrócenia uwagi wymaga niska skuteczność działań prowadzonych w celu poprawy jakości planowania budżetowego oraz w celu uproszczenia i uodpornienia na oszustwa podatkowe systemu podatkowego. Narodowy Bank Polski nie zrealizował ustalonego celu polityki pieniężnej, jakim było utrzymanie inflacji na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy. Przez 11 miesięcy wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtował się poniżej dolnej granicy przedziału odchyłeń.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2013. Pozytywnie lub pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenione zostało wykonanie budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niską skuteczność działań prowadzonych w celu poprawy jakości prognozowania parametrów makroekonomicznych oraz planowania dochodów i wydatków budżetu państwa. W efekcie konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej.
2. Budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową po zmianach. Dochody budżetu państwa (279,2 mld zł) były o 1,2% wyższe niż zaplanowano. Wydatki (321,3 mld zł) były niższe o 1,8% od limitu ustawowego. W rezultacie deficyt planowany na 51,6 mld zł wyniósł 42,2 mld zł. Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 86,9% wydatków budżetu państwa. W poprzednim roku relacja ta wynosiła 90,4%.

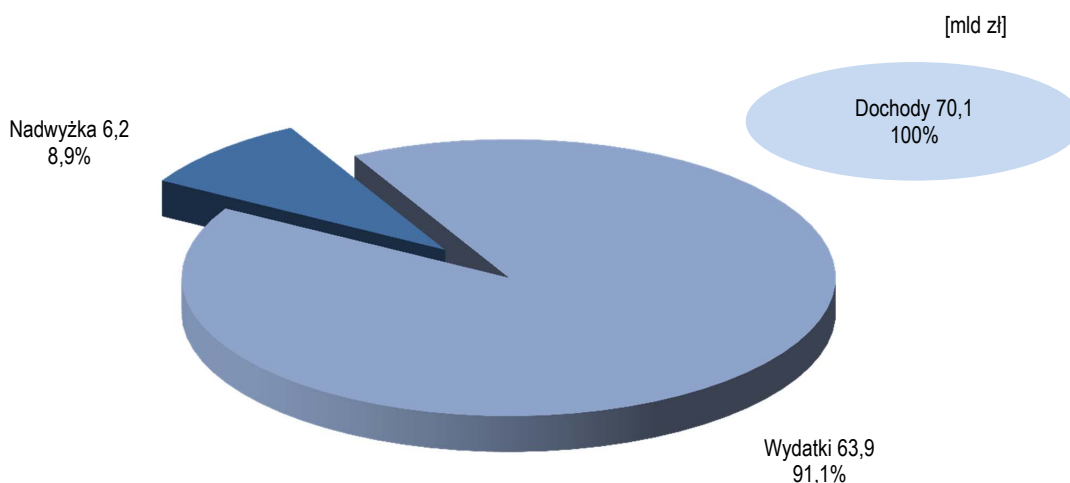
Wykres 2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w 2013 r.



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

Prognozowane dochody budżetu środków europejskich wykonano w 86,1% (70,1 mld zł), a wydatki w 97,8% (63,9 mld zł). Nadwyżka dochodów nad wydatkami wyniosła 6,2 mld zł i była wyższa od zakładanej w ustawie budżetowej o 1,5%. Dochody były wyższe od wydatków o 9,8%. W poprzednim roku wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się deficytem (3,7 mld zł).

Wykres 3. Dochody, wydatki i nadwyżka budżetu środków europejskich w 2013 r.



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

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 349,3 mld zł i były niższe od dochodów osiągniętych w 2012 r. o 0,8%. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 385,2 mld zł i były niższe od wydatków poniesionych w 2012 r. o 0,3%. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 35,9 mld zł i był wyższy od deficytu osiągniętego w 2012 r. o 1,9 mld zł, tj. o 5,5%.

3. Pogłębiła się nierównowaga finansów publicznych. Relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2013 r. wyniosła 4,3% i wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 0,4 punktu procentowego¹³. Deficyt budżetu państwa na koniec 2013 r. stanowił 59,7% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Główną przyczyną zwiększenia deficytu sektora była znacznie słabsza niż pierwotnie zakładano realizacja dochodów podatkowych.

W 2013 r. nastąpiło załamanie się wpływów podatkowych. Wzrost PKB oraz konsumpcji, przy zwiększonych obciążeniach podatkowych, nie spowodował znaczącego zwiększenia wpływów do budżetu państwa, w tym zwłaszcza wpływów z tytułu podatku od towarów i usług.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

4. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności, zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Na podstawie dowodów źródłowych uzyskanych w trakcie badań kontrolnych, NIK wyraża również pozytywną opinię o rzetelności i zgodności z przepisami prawa, sporządzonych przez dysponentów części, sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te rzetelnie przedstawiają dane i informacje dotyczące rozliczeń finansowych budżetu państwa. NIK zaplanowała i przeprowadziła badanie powyższych sprawozdań w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność pozwalającą na wyrażenie o nich opinii. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe kontrolowanych dysponentów części budżetowych, stwierdzając, że przekazują one prawdziwy obraz dochodów i wydatków budżetu państwa w 2013 r. Pozytywnie zaopiniowano również sprawozdania budżetowe 93,2% objętych kontrolą dysponentów III stopnia.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości zostały skorygowane lub nie miały istotnego wpływu na rzetelność informacji i danych wykazanych w wyżej wymienionych sprawozdaniach oraz sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

5. W 2013 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowany był w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce, stagnacji gospodarczej w Unii Europejskiej i pogorszenia sytuacji w gospodarce światowej.

Dynamika wzrostu gospodarczego w skali globalnej była niższa od oczekiwań. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto gospodarki światowej obniżyło się z poziomu 3,2% w 2012 r. do 3,0% w 2013 r. Tempo wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej wyniosło 0,1% i w porównaniu

¹³ Termin *sektor instytucji rządowych i samorządowych* według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA 95) oznacza zbiorowość instytucji podległych władzy publicznej i wykonujących zadania publiczne na zasadach niekomercyjnych. Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych różni się od zakresu podmiotowego pojęcia *sektor finansów publicznych* w polskim prawie finansowym. Inne są też zasady obliczania wielkości dochodów, wydatków, deficytu i długu obu sektorów. Obowiązujące Polskę kryteria konwergencji Unii Europejskiej, takie jak np. relacja deficytu i długu publicznego do PKB, odnoszą się do wielkości obliczonych według metodologii ESA 95.

do 2012 r. było wyższe o 0,4 punktu procentowego. W strefie euro kolejny rok utrzymywało się ujemne tempo wzrostu PKB, które wyniosło minus 0,4%.

W Polsce rok 2013 był drugim z kolei, w którym tempo wzrostu gospodarczego uległo spowolnieniu. Produkt krajowy brutto w Polsce zwiększył się realnie o 1,6% wobec wzrostu o 2,0% w 2012 r. i 4,5% w 2011 r. Po bardzo trudnym początku roku w drugiej połowie zaobserwowano poprawę koniunktury, a tempo wzrostu PKB przyspieszyło. Podobnie jak w roku poprzednim głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy był eksport netto. Wzrost cen był dużo słabszy niż w 2012 r. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej było o 1,1% niższe niż w poprzednim roku. W końcu grudnia 2013 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy była większa o 1,0% niż przed rokiem. W 2013 r. wzrosły obroty towarowe handlu zagranicznego, lecz dynamika tych obrotów była mniejsza niż w 2012 r. W wyniku wyższej dynamiki eksportu niż importu poprawiło się saldo wymiany. Rok 2013 był drugim z kolei, w którym liczba ludności Polski zmalała. Nasiliły się negatywne skutki spadku liczby urodzeń i dzietności kobiet.

Założenia makroekonomiczne

6. W drugiej połowie 2012 r. prognozy parametrów makroekonomicznych szacowane dla Polski przez zewnętrzne źródła prognostyczne ulegały systematycznemu pogorszeniu. W projekcie ustawy budżetowej tendencje te uwzględniono częściowo. Skorygowano między innymi prognozę tempa wzrostu gospodarczego z 2,9% przyjętych w założeniach projektu budżetu państwa z czerwca 2012 r. do 2,2%. Rząd nie uznał za zasadne dokonanie w 2012 r. głębszej autokorekty prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz zmiany projektu ustawy w trakcie prac parlamentarnych. Oczekiwano na korzystniejszy, niż faktycznie miał miejsce w drugiej połowie 2013 r., rozwój sytuacji w Europie.

Skala spowolnienia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano, co przełożyło się na pogorszenie sytuacji na rynku pracy i w konsekwencji zahamowanie popytu wewnętrznego. Realne tempo wzrostu PKB w 2013 r. było o 0,6 punktu procentowego niższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej oraz o 0,1 punktu procentowego wyższe niż zakładano w nowelizacji ustawy budżetowej z września 2013 r. Największe rozbieżności między prognozami a wykonaniem odnotowano w eksporcie oraz popycie krajowym. Niższe od przyjętych w założeniach było przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej i w sektorze przedsiębiorstw. Duża rozbieżność między planem a faktycznym wykonaniem dotyczyła dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych. Pierwotnie planowano wzrost cen o 2,7%, a następnie obniżono do 1,6%. Faktycznie ceny wzrosły o 0,9%. Zdaniem NIK wobec nietrafionej prognozy makroekonomicznej w odniesieniu do budżetu państwa na rok 2013, trudno uznać za w pełni skuteczne podjęte działania usprawniające mechanizm i proces decyzyjny prognozowania parametrów makroekonomicznych.

Planowanie budżetu państwa

7. Na kształt budżetu wpływ miały zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, w tym fakt objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. W 2013 r. wdrażano zmiany systemowe, których celem było ograniczenie wzrostu długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych. Przy opracowaniu ustawy budżetowej na rok 2013 zastosowano tzw. tymczasową regułę wydatkową, dopuszczającą wzrost wydatków o 1,0% powyżej szacowanej inflacji. Realny wzrost wydatków elastycznych oszacowano w wysokości 0,2 punktu procentowego ponad inflację.

Oprócz ograniczeń wynikających z wprowadzenia tymczasowej reguły dyscyplinującej na wysokość wydatków budżetu państwa wpływ miały rozwiązania ograniczające tempo wzrostu wynagrodzeń. W 2013 r. weszły także w życie przepisy determinujące dochody publiczne. Wprowadzone tymi przepisami zmiany obejmowały między innymi:

- ograniczenie o 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych;
 - wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności w VAT nabywcy za zobowiązania podatkowe sprzedawcy wyrobów stalowych oraz paliw (do których nie ma zastosowania mechanizm odwrotnego obciążenia) i złota nieobrobionego, a także dla sprzedawców tych towarów;
 - zwiększenie stawki podatku VAT na usługi pocztowe nie powszechnie świadczone przez operatora publicznego do poziomu 23%;
 - objęcie podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego, który był nielegalnie wykorzystywany jako produkt tytoniowy nieobjęty podatkiem akcyzowym;
 - objęcie akcyzą gazu ziemnego do celów opałowych, z wyjątkiem gazu wykorzystywanego przez gospodarstwa domowe.
8. Dochody i wydatki zostały zaplanowane w ustawie budżetowej z dnia 25 stycznia 2013 r. w kwotach znacząco wyższych od wykonania dochodów i wydatków w latach 2011 i 2012. Prognozy okazały się nierealne i konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej.

Złożone uwarunkowania gospodarcze w Europie w drugiej połowie 2012 r. mogły utrudniać formułowanie prognoz makroekonomicznych i budżetowych dla Polski w 2013 r., niemniej z perspektywy czasu bezspornie wynika, że należało dokonać korekty własnych prognoz. Spowodowało to konieczność przeprowadzenia pracochłonnego procesu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013. Nie służyło to stabilizacji gospodarki budżetowej i pozytywnej weryfikacji jakości planowania budżetowego w Polsce. Zdaniem NIK istnieje potrzeba dokonania w Ministerstwie Finansów pogłębionej analizy narzędzi i metod prognostycznych. Kwoty dochodów i wydatków budżetowych powinny być prognozowane wieloaspektowo, z uwzględnieniem zarówno parametrów i założeń makroekonomicznych, jak i poszczególnych pozycji składających się na dochody i wydatki wraz z czynnikami je warunkującymi w ujęciu historycznym i perspektywnym.

9. Minister Finansów, przygotowując projekt nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013, ustalił dla poszczególnych dysponentów kwoty redukcji planu wydatków. Dysponentom wyznaczono zaledwie kilka dni na ustosunkowanie się do tej propozycji i skorygowanie planu wydatków. Zdaniem NIK opracowanie projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 przebiegało pod presją czasu, a to nie służyło systemowemu porządkowaniu wydatków budżetowych i poprawie ich efektywności. Korekta wydatków budżetowych nie została przeprowadzona w sposób w pełni rzetelny i nastawiony na cele prorozwojowe państwa. Miała charakter doraźny, krótkookresowy, a nie perspektywiczny, długookresowy.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

10. Plan dochodów budżetu państwa określony w znowelizowanej ustawie budżetowej został wykonany. Zrealizowane dochody wyniosły 279,2 mld zł, tj. 101,2% planu po zmianach. Decydujący wpływ na ich wielkość miały dochody podatkowe, które stanowiły 86,6% dochodów budżetu państwa.

Znacznie zawyżona okazała się prognoza dochodów podatkowych przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. W okresie prac planistycznych zawyżono przewi-

dywane wykonanie dochodów podatkowych za 2012 r., przyjętych jako podstawa do ich planowania na 2013 r. Nietrafne były założenia dotyczące rozwoju sytuacji makroekonomicznej. Zwiększyło się ryzyko oszustw podatkowych stanowiących poważne zagrożenie dla dochodów budżetu państwa.

Dochody podatkowe były niższe od pierwotnego planu o 9,5%. Mimo nominalnego wzrostu produktu krajowego brutto o 2,5% i popytu krajowego o 0,3%, dochody podatkowe były niższe w porównaniu do wykonania w 2012 r. o 2,7%. Wykonanie dochodów podatkowych (narastająco) w 2013 r. przebiegało poniżej kwot określonych w harmonogramie przyjętym przez Ministerstwo Finansów na początku kwietnia 2013 r. Do czasu nowelizacji ustawy budżetowej we wrześniu 2013 r., rozbieżność pomiędzy harmonogramem dochodów podatkowych a faktyczną ich realizacją wyniosła 13,3 mld zł. Na niskie wykonanie dochodów podatkowych w okresie od stycznia do sierpnia wpływ miała przede wszystkim niska realizacja dochodów z tytułu podatku od towarów i usług oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

11. Zmalała skłonność przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Urzędy kontroli skarbowej w 2013 r. ujawniły więcej fikcyjnych transakcji gospodarczych niż w poprzednim roku. W 2013 r., podobnie jak w 2012 r., nie został osiągnięty zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych.

Drugi rok z rzędu nastąpił znaczny wzrost zaległości podatkowych. Zaległości podatkowe na koniec 2013 r. zwiększyły się o 22,2% i wyniosły 33,1 mld zł. Skuteczność egzekucji, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, uległa obniżeniu. Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, których prawdopodobieństwo odzyskania jest niskie, ewidencjonowane w urzędach skarbowych, wyniosły na koniec 2013 r. ponad 8 mld zł. Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia, bezpowrotnie stracone, wyniosły 1,7 mld zł.

12. W 2013 r. dochody budżetu środków europejskich wyniosły 70,1 mld zł, tj. 86,1% planu i w porównaniu do wykonania 2012 r. były wyższe o 8,5%. W latach 2010–2013 dochody budżetu środków europejskich nie były tożsame z wpływami z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych. Wynikało to z tego, że Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych określających tryb i terminy przekazywania środków z rachunków programowych na dochody budżetu środków europejskich. Od 25 września 2013 r. Minister Finansów wprowadził nowe rozwiązania w zarządzaniu środkami zgromadzonymi na rachunkach programowych. W wyniku konsolidacji środków walutowych będących w dyspozycji Ministra Finansów, środki z rachunków programowych przekazywane były na rachunek walutowy do obsługi zadłużenia zagranicznego. Zasilanie rachunku dochodów budżetu środków europejskich następowało na wniosek Ministra Finansów z rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne). Mimo wprowadzenia nowego rozwiązania Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody. W efekcie arbitralnie ustalał wynik budżetu środków europejskich. Na koniec 2013 r. pozostały do rozliczenia środki europejskie w kwocie 4,4 mld euro.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

13. W 2013 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 385,2 mld zł. W porównaniu do 2012 r. wydatki były niższe o 0,3%. Najwyższy stopień wykonania planu wydatków wystąpił w grupie *Środki własne Unii Europejskiej* (99,7%), *Obsługa długu publicznego*

(99,4%), *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (99,2%). W relacji do wydatków z 2012 r. najwięcej wzrosły *Środki własne Unii Europejskiej* (o 13,7%) i *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (o 4,2%). W 2013 r., po raz pierwszy od wielu lat, zmniejszyła się kwota wydatków majątkowych finansowanych za pomocą środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

14. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, ujęte w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2013¹⁴, wyniosły 26,9 mld zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 3,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.443 zł i było wyższe o 2,6% niż w 2012 r.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej, wyniosło 503.880 osób i w porównaniu do 2012 r. było wyższe o 0,3%. Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zwiększyło się w porównaniu do 2012 r. o 2.432 osoby, tj. o 0,6%. Największy wzrost zatrudnienia wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w porównaniu do 2012 r. wystąpił wśród żołnierzy i funkcjonariuszy (o 2.699 osób, tj. o 1,1%). W ostatnich czterech latach przeciętne miesięczne wynagrodzenie w państwowych jednostkach budżetowych wzrosło z 4.305 zł do 4.622 zł. Tendencja ta nie wystąpiła w odniesieniu do przeciętnego zatrudnienia w tym okresie. Jest to wynik między innymi zniesienia od stycznia 2010 r. wymogu określania w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

15. Wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. wyniosły 42,9 mld zł i w porównaniu do 2012 r. zmniejszyły się o 11,3 mld zł, tj. o 20,8%. Zmniejszył się ich udział w wydatkach ogółem z 14,0% w 2012 r. do 11,1% w 2013 r. Wydatki majątkowe budżetu środków europejskich zmniejszyły się o 26,0%, a wydatki majątkowe budżetu państwa o 8,5%¹⁵. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują w dalszym ciągu na konieczność wzmocnienia nadzoru nad przygotowaniem i przebiegiem realizacji zadań finansowanych z wydatków majątkowych, w tym pochodzących z budżetu środków europejskich.

16. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w 2013 r. w kwocie 63,9 mld zł i stanowiły one 84,9% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 97,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania 2012 r. o 6,5%. Wydatki na realizację programów w ramach Narodowej Strategii Spójności stanowiły 63,9% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. Wydatki te były niższe niż w 2012 r. o 16,3%. Realizacja poszczególnych krajowych programów operacyjnych kształtowała się od 94,3% planu po zmianach (PO Innowacyjna Gospodarka) do 99,3% (PO Rozwój Polski Wschodniej) i była niższa niż wykonanie w 2012 r. o 16,6%. Na realizację zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczono 34,8% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. W porównaniu do wykonania 2012 r. wydatki na Wspólną Politykę Rolną były wyższe o 18,5%.

¹⁴ W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej ujmowane są wynagrodzenia pracowników państwowych jednostek budżetowych objętych ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.). Nie są ujmowane wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, których dochody i wydatki są włączane do projektu ustawy budżetowej.

¹⁵ Zmniejszenie wydatków majątkowych w przypadku budżetu środków europejskich wynikało z końcowego etapu realizacji programów Narodowej Strategii Spójności, a w przypadku budżetu państwa było konsekwencją nowelizacji ustawy budżetowej.

Deficyt budżetu państwa i inne potrzeby pożyczkowe oraz nadwyżka środków europejskich

17. Deficyt budżetu państwa w 2013 r. wyniósł 42,2 mld zł i był o 11,8 mld zł wyższy niż w roku 2012. W odróżnieniu od lat poprzednich budżet środków europejskich zamknął się nadwyżką w wysokości 6,2 mld zł. W efekcie łączny deficyt wyniósł 35,9 mld zł i był o 1,9 mld zł wyższy niż w 2012 r. Stanowił on 2,2% PKB, to jest o 0,1 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim.

W ustawie budżetowej po nowelizacji potrzeby pożyczkowe netto zostały zaplanowane w kwocie 66,8 mld zł. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 57,4 mld zł. Największy udział (73,5%) w tej kwocie miał deficyt budżetu państwa. Istotną pozycję potrzeb pożyczkowych stanowiły udzielone przez Skarb Państwa pożyczki na zasilenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w łącznej wysokości 12,0 mld zł. Był to piąty z kolei rok, w którym Skarb Państwa udzielał FUS takiego wsparcia. Zwiększająca się wielkość zobowiązań z tego tytułu wskazuje, że udzielane pożyczki zapewniają systemowe finansowanie Funduszu. Przekazane pożyczki nie są ewidencjonowane jako wydatki, a ze względu na brak zdolności FUS do ich spłaty najprawdopodobniej zostaną umorzone, tak jak miało to miejsce 2003 r. Potrzeby pożyczkowe nieujmowane w wydatkach wiązały się także z przekazaniem FUS 9,1 mld zł pochodzących z emisji skarbowych papierów wartościowych na pokrycie ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych. Zaliczenie powyższych operacji do wydatków spowodowałoby wzrost deficytu o 21,1 mld zł oraz relacji deficytu budżetu państwa do PKB do 3,9%.

18. Środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych pozyskiwane były głównie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. W finansowaniu potrzeb pożyczkowych wzrosła rola rynku krajowego. Pozyskano stąd środki w kwocie 133,6 mld zł, które były wyższe od przewidywanych w ustawie budżetowej o 15,5 mld zł. Niższe od planu było finansowanie na rynku zagranicznym, gdzie pozyskano równowartość 22,6 mld zł, to jest o prawie 6 mld zł mniej niż założono w ustawie budżetowej. Ograniczenie finansowania zagranicznego było możliwe w związku z pozyskaniem środków w wyniku konsolidacji rachunków walutowych Ministra Finansów. Wyższe o 2,1 mld zł od planu było wykorzystanie kredytów i pożyczek zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Koszt tych środków był o 0,87 punktu procentowego niższy od kosztów obligacji emitowanych na rynku euro.

Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał również środki złotowe i walutowe zgromadzone na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Wykorzystanie przez Ministra Finansów środków złotych przyjętych w zarządanie lub depozyt od niektórych jednostek sektora finansów publicznych wpłynęło na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych o 15,2 mld zł (w latach 2011–2013). Środki walutowe z budżetu Unii Europejskiej pozwoliły na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych w wysokości 6,1 mld zł.

Rozliczenia z Unią Europejską

19. W 2013 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w wysokości 15,6 mld euro. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki i dokonanych zwrotów 4,4 mld euro. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 11,2 mld euro, tj. o 5,9% mniej niż w 2012 r. Największe pozycje wpływów stanowiły środki z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich – łącz-

nie 10,6 mld euro, co stanowiło 67,7% wszystkich transferów w 2013 r., a także transfery dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej – 4,9 mld euro (31,2%).

Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2013 r., było korzystne i wyniosło 61,4 mld euro. W tym czasie Polska otrzymała środki finansowe z budżetu UE w wysokości 92,4 mld euro, natomiast do budżetu UE przekazano składki członkowskie w kwocie 30,9 mld euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 0,1 mld euro. Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wśród nowych krajów członkowskich UE Polska pozostała głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

20. Plany finansowe państwowych funduszy celowych, w większości przypadków, wykonane zostały prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi. Na koniec 2013 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych, których przychody wyniosły 228,3 mld zł i były o 5,7% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Wydatki wyniosły 242,1 mld zł i w 71,5% zostały pokryte dochodami własnymi funduszy. Pozostałą część stanowiły dotacje z budżetu państwa, które wyniosły 55,2 mld zł, w tym do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 37,1 mld zł. Przychody FUS stanowiły 83,9% przychodów funduszy, a wydatki 84,4% wydatków tych funduszy. Stan funduszy na koniec 2013 r. wyniósł minus 11,3 mld zł i był o 13,8 mld niższy od stanu na koniec 2012 r. (o 14,5 mld zł niższy niż w 2011 r. i o 17,6 mld niższy niż w 2010 r.). Wynikało to z pogarszającej się kondycji finansowej FUS, którego stan na koniec 2013 r. wyniósł minus 31,9 mld zł i był o 12,9 mld zł niższy niż rok wcześniej. Nastąpiło dalsze obniżenie stanu środków FUS pomimo zaciągnięcia kredytów i uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa. Pogłębiająca się nierównowaga między przychodami i wydatkami Funduszu powiększająca deficyt finansów publicznych stanowi zagrożenie dla finansów budżetu państwa.
21. Agencje wykonawcze w większości przypadków prawidłowo zrealizowały plany finansowe. Dwie agencje, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego pełniły funkcję agencji płatniczych dysponujących środkami na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które nie były ujęte w ich planach finansowych. W 2013 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała z tych środków 27,4 mld zł, a Agencja Rynku Rolnego 0,5 mld zł. Spośród 10 funkcjonujących w 2013 r. agencji wykonawczych cztery agencje¹⁶ osiągnęły ujemny wynik finansowy netto, jedna¹⁷ korzystająca z dotacji uzyskała nadwyżkę przychodów własnych nad kosztami działalności, a w trzech¹⁸ przychody pochodzące głównie z dotacji budżetowych były równe kosztom. Nadwyżka przychodów nad kosztami wystąpiła również w przypadku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Agencja Nieruchomości Rolnych.
22. Przychody państwowych osób prawnych pochodziły głównie z przedsięwzięć realizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa przekazane

¹⁶ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki, Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Nieruchomości Rolnych.

¹⁷ Agencja Mienia Wojskowego.

¹⁸ Agencja Rynku Rolnego, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

33 państwowym osobom prawnym (spośród 38 ujętych w załączniku do ustawy budżetowej) stanowiły 3,4% przychodów zrealizowanych w 2013 r. Udział dotacji w przychodach tych podmiotów wykazuje tendencję wzrostową (w 2010 r. – 1,3%, 2011 r. – 1,5%, 2012 r. – 2,6%). Nadwyżki przychodów własnych nad kosztami działalności osiągnęła Polska Agencja Żeglugi Powietrznej. W 2013 r. państwowe osoby prawne osiągnęły ujemny wynik finansowy (minus 385 mln zł). Głównym powodem było zmniejszenie przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej między innymi na skutek zmiany przepisów dotyczących wnoszenia opłat i kar za korzystanie ze środowiska¹⁹.

23. Funkcjonujące od 2011 r. instytucje gospodarki budżetowej miały przyczynić się do poprawy efektywności działania i zwiększyć przejrzystość finansów publicznych. Ich łączne przychody w 2013 r. wyniosły 811,0 mln zł i były niższe zarówno w porównaniu do planu po zmianach (o 2,6%), jak i wykonania w roku poprzednim (o 8,8%). Koszty działalności wyniosły 819,7 mln zł i były niższe od planowanych o 7,6% i wyższe niż w 2012 r. o 3,5%. Wpłynęło to na znaczne pogorszenie się wyników finansowych tych instytucji, z których połowa w 2013 r. poniosła stratę. (w 2012 r. dotyczyło to 35,5% instytucji gospodarki budżetowej). Rok 2013 był pierwszym rokiem, w którym łączny wynik finansowy tych instytucji osiągnął wartość ujemną, tj. minus 15,9 mln zł. Wyniki przeprowadzonej przez NIK w 2013 r. kontroli w 11 instytucjach wskazały, że utworzenie tej formy organizacyjno-prawnej nie przyczyniło się do poprawy przejrzystości finansów publicznych.

Sytuacja finansów publicznych

24. Na koniec 2013 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniósł 882,3 mld zł i był wyższy od stanu na koniec 2012 r. o 41,8 mld zł. Przyrost PDP był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 42,7 mld zł oraz jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 1,2 mld zł. Zmniejszyło się natomiast zadłużenie większości pozostałych grup jednostek sektora finansów publicznych, w tym głównie FUS o 1,9 mld zł²⁰. Nie udało się utrzymać rozpoczętej w 2011 r. tendencji zmniejszania się w kolejnych latach wielkości przyrostu długu publicznego. Głównym tego powodem była konieczność sfinansowania większych niż planowano potrzeb pożyczkowych.

Relacja PDP do PKB wzrosła w ciągu roku o 1,3 punktu procentowego do 53,9%. Był to czwarty rok z rzędu, kiedy relacja PDP do PKB przekroczyła 50%, tj. „pierwszy próg ostrożnościowy”, wynikający z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na zawieszenie w lipcu 2013 r. obowiązywania tego przepisu możliwe było dokonanie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013, w której relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa została zwiększona z 11,9% do 18,7%, tj. powyżej wielkości wynikającej z zawieszonych ograniczeń.

W 2013 r. wzrost zadłużenia Skarbu Państwa był nieznacznie niższy od średniego wzrostu długu Skarbu Państwa z ostatnich 11 lat. Dług na koniec 2013 r. wyniósł 838,0 mld zł i wzrósł w ciągu roku o 44,2 mld zł, tj. o 5,6%. Wzrost poziomu długu był głównie wynikiem finansowania potrzeb pożyczkowych netto, w tym deficytu budżetu państwa. W długu Skarbu Państwa zadłużenie

¹⁹ W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. z 2012 r. poz. 1342).

²⁰ Wartość zadłużenia FUS wykazywana w PDP nie obejmuje całego zadłużenia, gdyż obliczana jest z uwzględnieniem konsolidacji zobowiązań w sektorze finansów publicznych. Eliminuje ona z PDP dług FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, których łączna wartość na koniec 2013 r. wyniosła 30,9 mld zł

krajowe i zagraniczne, według miejsca emisji, stanowiły 69,7% i 30,3%. Na koniec 2013 r. udział inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa wyniósł 434,7 mld zł, tj. 51,9%, wobec 54,5% w 2012 r. Dług Skarbu Państwa mógłby być niższy o 2 mld zł, gdyby Minister Finansów w lipcu 2013 r. nie zdecydował o przedwczesnym w stosunku do potrzeb nieodpłatnym przekazaniu Bankowi Gospodarstwa Krajowego obligacji Skarbu Państwa w celu podwyższenia funduszy własnych Banku.

25. W 2013 r. zakładano, że przyrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie niższy niż w 2012 r. oraz dalszemu zmniejszeniu ulegnie jego relacja do PKB. W 2013 r. zadłużenie to wzrosło do kwoty 934,6 mld zł, a relacja do PKB wzrosła do 57,1% i była o 2,9 punktu procentowego niższa niż wielkość referencyjna 60%, określona w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* oraz w *Protokole w sprawie kryteriów konwergencji*. Osiągnięcie na koniec 2013 r. relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na poziomie 57,1% stawia Polskę na 12 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej, tj. o jedno miejsce wyżej niż w 2012 r. Wyższe relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej, w tym Niemcy, Wielka Brytania i Francja.
26. Od 2009 r. Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu instytucji rządowych i samorządowych. Deficyt powinien być skorygowany do poziomu poniżej 3% najpóźniej w 2015 r. Według danych GUS deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zwiększył się z 3,9% w 2012 r. do 4,3% w 2013 r. i był wyższy od zakładanego o 0,8 punktu procentowego. Było to głównie efektem słabego popytu krajowego, niekorzystnej dla finansów publicznych struktury wzrostu gospodarczego (zwiększenia wkładu eksportu netto), niskiej inflacji oraz procykliczności dochodów podatkowych. Negatywny wpływ na dochody sektora miało też nieprzebrnięcie przepisów prawa podatkowego w kolejnych latach. Wprowadzenie do porządku prawnego w 2013 r. stabilizującej reguły wydatkowej powinno sprzyjać redukcji deficytu, osiągnięciu deficytu strukturalnego²¹ na poziomie 1% PKB oraz utrzymaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej 60% PKB.

Nieprawidłowości

27. Podobnie jak w latach poprzednich skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. była niewielka. Podkreślenia natomiast wymaga fakt, że w dużym zakresie stwierdzone nieprawidłowości powtarzają się od kilku lat. Może to świadczyć o tym, że dysponenci środków budżetowych w niewystarczającym stopniu realizują wnioski pokontrolne NIK i mało skutecznie sprawują nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. Nieprawidłowości najczęściej polegały na:
- nierzetelnym planowaniu dochodów i wydatków,
 - dokonywaniu wydatków bez zmiany planu finansowego,
 - przekraczaniu upoważnień do dokonywania wydatków,
 - niedochodzeniu należności budżetowych (w tym z tytułu odsetek od należności, których termin płatności upłynął oraz roszczeń od dłużników alimentacyjnych),
 - prowadzeniu ksiąg rachunkowych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości,

²¹ Deficyt budżetowy skorygowany o cykliczne rokowania koniunktury.

- błędach w ewidencji księgowej, w tym polegających na zaliczaniu dowodów księgowych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, błędnej kwalifikacji transakcji w ramach klasyfikacji budżetowej i błędach formalnych zapisów księgowych,
- błędach w sprawozdaniach budżetowych,
- naruszaniu trybu przekazywania dotacji celowych, nieterminowym rozliczaniu dotacji oraz nieegzekwowaniu zwrotu niewykorzystanych dotacji,
- nieprzestrzeganiu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz procedur wewnętrznych w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych,
- niepełnej realizacji zadań określonych w budżecie zadaniowym,
- braku skutecznego nadzoru nad wykonywaniem zamówień w zakresie zakupów inwestycyjnych sprzętu wojskowego.

W świetle wyników kontroli istotne jest kontynuowanie działań o charakterze systemowym obejmujących:

- poprawę jakości prognozowania parametrów makroekonomicznych oraz dochodów i wydatków budżetowych,
- reformę systemu podatkowego w celu jego uproszczenia i uodpornienia na oszustwa podatkowe,
- wzmocnienie systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza mechanizmów kontroli oraz monitorowania i oceniania.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

28. Narodowy Bank Polski nie zrealizował celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2013*, jakim było utrzymanie inflacji na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy. Przez 11 miesięcy wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtował się na poziomie od 0,2% do 1,3%, tj. poniżej dolnej granicy przedziału odchyień. Jedynie w styczniu inflacja wyniosła 1,7% i mieściła się w dopuszczalnych granicach wahań. Brak skuteczności w osiągnięciu celu inflacyjnego był przede wszystkim wynikiem nieprzewidzianego, silnego spadku cen nośników energii, paliw oraz niskiego wzrostu cen żywności przetworzonej, tj. czynników pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Przyczyniły się do tego także decyzje Rady Polityki Pieniężnej kształtujące stopy procentowe w 2012 r. i późno rozpoczęte serie obniżek.

W 2013 r. Rada Polityki Pieniężnej dokonała sześciu obniżek stóp procentowych. Jednocześnie Zarząd NBP, zgodnie z *Założeniami*, stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. Dzięki temu zapewnił w 2013 r. kontrolę rynkowych stóp procentowych na poziomie ustalonym przez RPP. Rynkowa krótkoterminowa stawka POLONIA kształtowała się w pobliżu stopy referencyjnej NBP. Jednak z uwagi na opóźnienia w mechanizmie transmisji impulsów polityki pieniężnej podjęte działania nie przełożyły się w sposób istotny na kształtowanie się inflacji w 2013 r.

III. SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA

- ▶ **W 2013 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce, utrzymującej się stagnacji gospodarczej w Unii Europejskiej i pogorszenia sytuacji w gospodarce światowej.**
- ▶ **Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce drugi rok z rzędu uległo spowolnieniu. Było jednak znacznie wyższe niż w większości krajów Unii Europejskiej.**
- ▶ **Dużo słabszy niż w poprzednim roku był wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych.**
- ▶ **Trudna sytuacja utrzymywała się na rynku pracy.**
- ▶ **Skala spowolnienia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano przy konstrukcji budżetu w 2012 r.**
- ▶ **Małe jest prawdopodobieństwo, że Polska osiągnie zakładane cele strategiczne.**

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

W latach 2012–2013 sytuacja gospodarcza pogorszyła się w skali globalnej. Dynamika wzrostu gospodarczego w głównych gospodarkach świata była niższa od oczekiwań. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego tempo wzrostu produktu krajowego brutto gospodarki światowej szacowane na podstawie parytetu siły nabywczej obniżyło się z poziomu 3,2% w 2012 r. do 3,0% w 2013 r.²²

Według danych Komisji Europejskiej tempo wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej wyniosło 0,1% i w porównaniu do 2012 r. było wyższe o 0,4 punktu procentowego. W strefie euro kolejny rok utrzymywało się ujemne tempo wzrostu PKB i wyniosło minus 0,4%. Wzrost gospodarczy obniżył się w ośmiu krajach Unii, w tym najbardziej na Cyprze, w Grecji i we Włoszech. Najwyższe tempo wzrostu PKB odnotowały Łotwa, Litwa oraz Rumunia. W Niemczech PKB wzrósł o 0,4%, tj. o 0,5 punktu procentowego mniej niż w 2012 r.

W Stanach Zjednoczonych dynamika PKB wyniosła 1,9% i w porównaniu do 2012 r. była niższa o 0,9 punktu procentowego. Wśród pozaunijnych krajów OECD²³ największą dynamikę PKB odnotowano w Chile, a najniższą w Norwegii. W grupie krajów BRICS²⁴ najszybciej rozwijały się Chiny. Najwolniejsze tempo wzrostu PKB w tej grupie krajów wystąpiło w Rosji. Szybciej niż w 2012 r. rozwijały się Indie oraz Brazylia.

W gospodarce światowej w ciągu 2013 r. następowało stopniowe ożywienie dynamiki produktu krajowego brutto. W Stanach Zjednoczonych IV kwartał był czwartym kolejnym kwartałem, w którym dynamika PKB wzrosła. Wśród pozaunijnych krajów OECD w IV kwartale najszybciej rozwijała się Turcja. Po pięciu latach bardzo niewielkiego lub ujemnego wzrostu Unia Europejska odnotowała

²² *IMF World Economic Outlook*, kwiecień 2014.

²³ Kraje OECD:

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

²⁴ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz Republika Południowej Afryki.

wyraźnie dodatnie stopy wzrostu. W IV kwartale, w UE ogółem realny wzrost PKB wyniósł 1,0%, wobec wzrostu 0,2% w III kwartale. W strefie euro PKB w IV kwartale wzrósł o 0,5% w ujęciu rocznym, a w Niemczech PKB w IV kwartale wzrósł o 1,4%.²⁵. Dodatnia dynamika PKB wystąpiła w strefie euro po raz pierwszy od 2011 r.

Prognozy instytucji międzynarodowych wskazują, że wzrost gospodarczy na świecie stopniowo przyspieszy do 3,6% w 2014 r. i 3,9% w 2015 r.

Tabela 1. Szacunki i prognozy wzrostu PKB w wybranych krajach

Kraj/instytucja prognozująca	2012	2013	2014	2015
	r/r, %			
Świat				
MFW	3,2	3,0	3,6	3,9
OECD	3,1	2,7	3,6	3,9
Bank Światowy	2,9	2,9	3,7	3,9
Komisja Europejska	3,2	2,9	3,5	3,8
ONZ	3,0	2,9	3,6	4,0
Chiny				
MFW	7,7	7,7	7,5	7,3
OECD	7,7	7,7	8,2	7,5
Bank Światowy	7,7	7,7	7,7	7,5
Komisja Europejska	7,7	7,7	7,2	7,0
ONZ	7,7	7,7	7,5	7,3
Stany Zjednoczone				
MFW	2,8	1,9	2,8	3,0
OECD	2,8	1,7	2,9	3,4
Bank Światowy	2,7	1,8	2,8	2,9
Komisja Europejska	2,8	1,9	2,8	3,2
ONZ	2,8	1,6	2,5	3,2
Rosja				
MFW	3,4	1,3	0,2	2,3
ONZ	3,4	1,5	2,9	3,6
Unia Europejska				
MFW	- 0,3	0,2	1,6	1,8
Komisja Europejska	-0,4	0,1	1,5	2,0
ONZ	-0,4	-0,1	1,4	1,9
Strefa euro				
MFW	- 0,7	- 0,5	1,2	1,5
OECD	-0,6	-0,4	1,0	1,6
Bank Światowy	-0,6	-0,4	1,1	1,4
Komisja Europejska	-0,7	-0,4	1,2	1,7
ONZ	-0,7	-0,5	1,1	1,6
Niemcy				
MFW	0,9	0,5	1,7	1,6
Komisja Europejska	0,7	0,4	1,8	2,0
Polska				
MFW	1,9	1,6	3,1	3,3
Komisja Europejska	2,0	1,6	3,2	3,4

Źródło: IMF World Economic Outlook, kwiecień 2014, OECD Economic Outlook Nr 94, The World Bank Global Economic Prospects, styczeń 2014, EC European economy Nr 3/2014, United Nations UN/DESA World Economic Situation and Prospects 2014.

²⁵ Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju I kwartał 2014, GUS, Warszawa, kwiecień 2014 r.

W Unii Europejskiej MFW szacował wzrost PKB w 2014 r. na poziomie 1,6%, a w strefie euro 1,2%. MFW przewiduje wzrost PKB w większości państw członkowskich Unii, najwyższy na Łotwie, Litwie oraz w Polsce. Relatywnie wysoki wzrost zakładany jest w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. Niekorzystne są prognozy dla Cypru, Chorwacji oraz Grecji.

Według prognoz Komisji Europejskiej produkt krajowy brutto Unii Europejskiej zwiększy się w 2014 r. o 1,6%. W Polsce Komisja prognozuje wzrost PKB na poziomie 3,2%, w Niemczech 1,8%, we Francji 1,0%, w Hiszpanii 1,1%, w Wielkiej Brytanii 2,7%, a we Włoszech i w Grecji po 0,6%.

Według MFW gospodarka Stanów Zjednoczonych w 2014 r. wzrośnie relatywnie wysoko o 2,8%. Wśród państw zaliczanych do BRICS poprawę dynamiki gospodarczej prognozuje się w Indiach i w RPA, natomiast w Chinach oraz w Brazylii przewidywane jest niewielkie osłabienie tempa wzrostu. W Rosji tempo wzrostu PKB w 2014 r. wyniesie 0,2%²⁶. Prognozę dla Rosji obniżono ze względu na sytuację na Ukrainie.

Zharmonizowana stopa bezrobocia w 2013 r. w porównaniu do roku 2012 nieznacznie wzrosła w krajach Unii Europejskiej, obniżyła się w USA, w Japonii oraz w Brazylii. W Chinach i Rosji nie zmieniła się. W strefie euro nastąpił wzrost stopy bezrobocia z 11,4% do 11,8%, w tym we Włoszech z 10,7% do 12,6%, w Hiszpanii z 25,1% do 25,6%. W ciągu roku stopa bezrobocia w krajach Unii Europejskiej ustabilizowała się na poziomie 10,6% (11,8% w strefie euro), tzn. na poziomie najwyższym od czasu utworzenia unii gospodarczej i walutowej. Dla Polski wskaźnik ten wynosił 10,3%.

Inflacja w 2013 r. obniżyła się w głównych gospodarkach świata. W porównaniu do 2012 r. spadek inflacji odnotowano w USA, w Chinach, w strefie euro, w tym w Niemczech, we Francji, we Włoszech. W Grecji wystąpiła deflacja – 0,9%. Wzrost inflacji nastąpił w Brazylii i w Rosji. Stopy procentowe banków centralnych USA, strefy euro, Japonii, Szwajcarii oraz Czech utrzymywane były na poziomie 0–0,25%. Istnieje ryzyko, że zbyt niska inflacja (poniżej 1%) doprowadzi na dłuższą metę do deflacji i zahamowania ożywienia gospodarczego w Unii Europejskiej.

W 2013 r. w Unii Europejskiej nastąpiła poprawa relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych²⁷ do produktu krajowego brutto z minus 3,9% w 2012 r. do minus 3,3%. Pogorszyła się natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która wyniosła 87,1% i była o 1,9 pkt proc. wyższa niż przed rokiem. Próg 60% dla relacji długu do PKB przekroczyło 16 państw UE. W najtrudniejszej sytuacji była Grecja, gdzie dług ten wyniósł 175,1% PKB i zwiększył się w stosunku do notowanego przed rokiem o 17,9 punktu procentowego. Wysoki poziom długu obserwowano także we Włoszech 132,6% PKB, w Portugalii 129,0% PKB i Irlandii 123,7% PKB.

Stopniowemu ożywieniu gospodarki Unii Europejskiej towarzyszy ograniczony popyt w krajach rozwijających się, fragmentacja systemu finansowego oraz wysoki poziom bezrobocia, co zagraża perspektywom na przyszłość i stanowi przeszkodę dla wzrostu. Istotnym czynnikiem wspierania wzrostu gospodarczego w latach 2014–2020 będzie możliwość zainwestowania sumy ponad 400 mld euro za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych²⁸.

²⁶ IMF Concluding Statement for the 2014 Article IV Consultation Mission Russian Federation, 30 kwietnia 2014 r.

²⁷ Według notyfikacji fiskalnej opublikowanej przez Eurostat 23 kwietnia 2014 r.

²⁸ *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej*, Instytut Ekonomiczny NBP, luty 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Opinia w sprawie Rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r.* – Komunikat Komisji Europejskiej, luty 2014 r.

Polska gospodarka nie jest odizolowana od szeregu problemów dotyczących gospodarki światowej, w tym szczególnie państw strefy euro. Zjawiska kryzysowe w otoczeniu zewnętrznym mogą wpływać na sytuację gospodarczą w Polsce takimi kanałami, jak:

- wymiana handlowa z zagranicą z uwagi na możliwość kurczenia się rynków zbytu polskich towarów;
- inwestycje zagraniczne, gdyż wzrasta ryzyko inwestowania na rynkach wschodzących, do których zaliczana jest Polska;
- sektor bankowy, gdyż większość banków działających w Polsce jest własnością kapitału zagranicznego;
- kursy walutowe, ze względu na zadłużenie gospodarstw domowych, gospodarki i Skarbu Państwa w walutach obcych.

2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

Rok 2013 był drugim z kolei rokiem, w którym tempo wzrostu gospodarczego w Polsce uległo spowolnieniu. Mimo niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, sytuacja gospodarcza z kwartału na kwartał jednak poprawiała się. Dużo słabszy niż w poprzednim roku był wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. Trudna sytuacja utrzymywała się na rynku pracy. Obniżyło się przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw. Wzrost produkcji sprzedanej przemysłu i sprzedaży detalicznej był nieznacznie większy niż w 2012 r. W wyniku wzrostu eksportu i zahamowania importu poprawiło się ujemne saldo w handlu zagranicznym. Nasiliły się niekorzystne zmiany demograficzne, w wyniku których jeszcze bardziej pogorszyła się trudna sytuacja ludnościowa Polski.

Sytuacja gospodarcza

W 2013 r. produkt krajowy brutto w Polsce zwiększył się realnie o 1,6% wobec wzrostu o 2,0% w 2012 r. i 4,5% w 2011 r. Po bardzo trudnym początku roku w drugiej połowie zaobserwowano poprawę koniunktury, a tempo wzrostu PKB przyspieszyło z 0,4% w ujęciu rocznym w I kwartale do 2,7% w IV kwartale. Z krajów Unii Europejskiej wyższy wzrost gospodarczy osiągnęły w 2013 r. tylko Łotwa, Rumunia, Litwa, Luksemburg, Malta i Wielka Brytania. W całej Unii Europejskiej wzrost PKB był minimalny (0,1%)²⁹.

Podobnie jak w roku poprzednim głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w 2013 r. był eksport netto, którego wpływ na tempo wzrostu PKB był jednak mniejszy niż w poprzednim roku i wyniósł 1,6 punktu procentowego. Wpływ popytu krajowego na tempo wzrostu gospodarczego był neutralny. Wynikało to z ujemnego wpływu akumulacji na tempo wzrostu PKB, które wyniosło minus 1,0 punkt procentowy i równoważyło dodatni wpływ spożycia ogółem.

Wartość dodana brutto w gospodarce narodowej zwiększyła się w skali roku o 1,5%, wobec 2,0% w 2012 r. Najbardziej wzrosła wartość dodana brutto w transporcie i gospodarce magazynowej (o 4,5%), informacji i komunikacji (o 3,6%) oraz w przemyśle (o 3,0%). Zmniejszyła się wartość dodana brutto w budownictwie (o 9,0%), a w działalności finansowej i ubezpieczeniowej zwiększyła się tylko o 0,2%.

Wzrost gospodarczy w Polsce ulegał spowolnieniu przez cały 2012 r. aż do I kwartału 2013 r. W 2013 r. sytuacja była całkowicie odwrotna.

²⁹ Informacje o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. GUS, Warszawa.

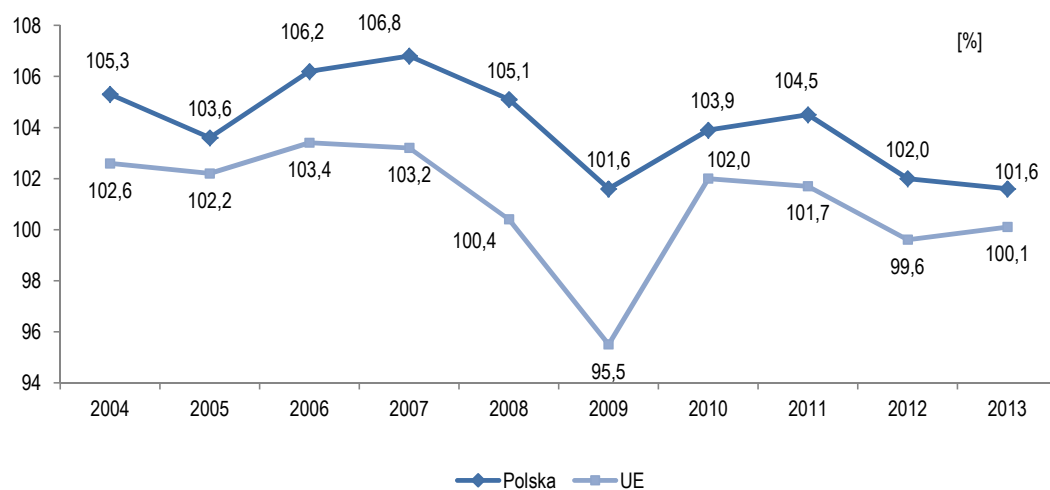
Tabela 2. Wzrost PKB w poszczególnych kwartałach 2012 i 2013 r.

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2012	103,7	102,5	101,4	100,7
2013	100,4	100,8	102,0	102,7

Źródło: Informacja w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za lata 2011–2012. GUS, Warszawa, 22 kwietnia 2013 r.

W 2012 r. wskaźnik wielkości PKB na mieszkańca Polski według parytetu siły nabywczej stanowił 67% średniej unijnej i od 2004 r. zwiększył się o 16 punktów procentowych. Można szacować, że w 2013 r. wskaźnik ten dla Polski wyniesie 69%. Przy utrzymaniu tempa wzrostu gospodarczego z ostatnich 10 lat w Polsce i Unii Europejskiej, Polska będzie potrzebowała około 20 lat na osiągnięcie średniego unijnego poziomu PKB na mieszkańca. Ponadto rozwój gospodarczy Polski coraz bardziej uzależniony jest od sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej. Wobec nie najlepszych perspektyw dla wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej, zbyt duże uzależnienie od tych krajów hamuje wzrost gospodarczy w Polsce.

Wykres 4. Dynamika PKB w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2004–2013 (rok poprzedni = 100)



Źródło: dane GUS.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r. wyniósł 0,9%. Wzrost cen był dużo słabszy niż w 2012 r. Największy wpływ na poziom wskaźnika cen konsumpcyjnych w 2013 r. miały wzrosty cen żywności i napojów bezalkoholowych oraz towarów i usług związanych z mieszkaniem. Na obniżenie wskaźnika cen wpłynął spadek cen towarów i usług związanych z łącznością i transportem oraz spadek cen odzieży i obuwi.

Tabela 3. Inflacja w latach 2012–2013

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2012	104,1	104,0	103,9	102,9
2013	101,3	100,5	101,1	100,7

Źródło: dane GUS.

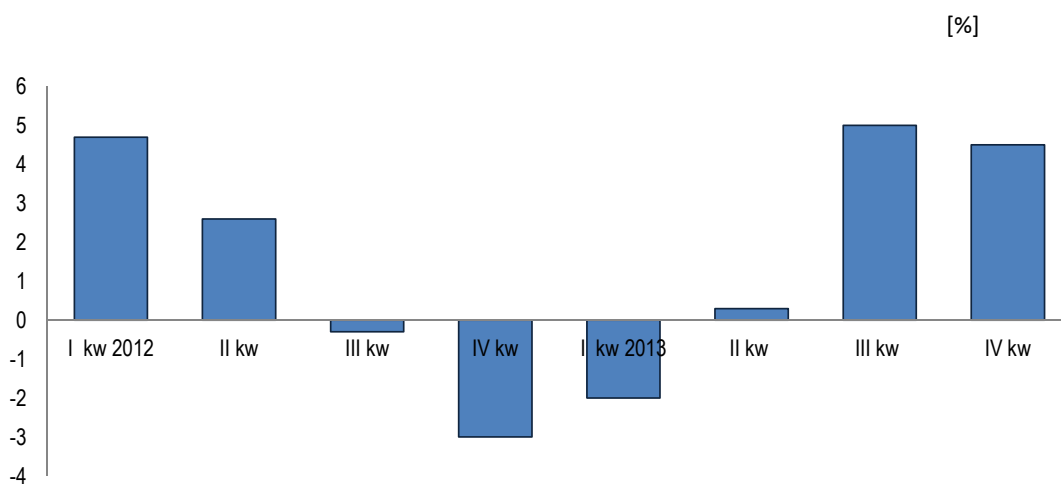
Ceny produkcji sprzedanej przemysłu były niższe niż przed rokiem. Największy spadek cen wystąpił w górnictwie i wydobywaniu. Utrzymał się spadek cen produkcji budowlano-montażowej zapoczątkowany w 2012 r.

Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2013 r. było niższe niż w poprzednim roku, w tym w sektorze przedsiębiorstw obniżyło się o 1,0%. Najbardziej obniżyło się zatrudnienie w budownictwie (o 8,7%), w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 5,9%) oraz obsłudze rynku nieruchomości (o 3,1%). Zwiększyło się natomiast zatrudnienie między innymi w administrowaniu i działalności wspierającej (o 4,4%), dostawie wody, gospodarowaniu ściekami i odpadami oraz rekultywacji (o 2,7%).

Spowolnieniu wzrostu gospodarczego towarzyszyły niewielki wzrost produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej i dalszy spadek produkcji budowlano-montażowej.

Produkcja sprzedana przemysłu ogółem (w cenach stałych) w 2013 r. była o 2,1% wyższa niż w roku poprzednim (w 2012 r. wzrost o 0,5%). W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób produkcja sprzedana była o 2,2% wyższa niż przed rokiem. Najwyższy wzrost produkcji wystąpił w II półroczu 2013 r. Zwiększenie produkcji w 2013 r. wystąpiło w przetwórstwie przemysłowym (o 2,3%), w dostawie wody, gospodarowaniu ściekami i odpadami oraz rekultywacji (o 4,3%), w górnictwie i wydobywaniu (o 3,7%). Spadek produkcji odnotowano w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 0,6%).

Wykres 5. Tempo wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu w poszczególnych kwartałach lat 2012–2013 (analogiczny okres poprzedniego roku = 100)



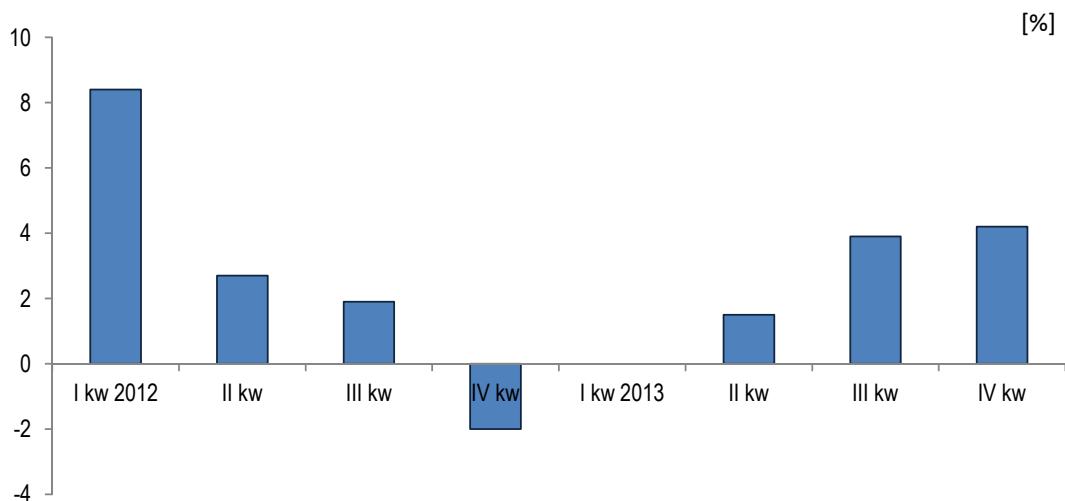
Źródło: dane GUS.

Wydajność pracy w przemyśle była o 3,2% wyższa niż przed rokiem, przy mniejszym o 1,0% zatrudnieniu i wzroście przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto o 3,2%.

Produkcja budowlano-montażowa (w cenach stałych) zrealizowana na terenie kraju przez przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób w 2013 r. była o 12,0% niższa niż przed rokiem, przy spadku o 1,1% w roku poprzednim. Wpłynął na to znaczny spadek sprzedaży w I i II kwartale 2013 r. Produkcja budowlano-montażowa była niższa niż przed rokiem we wszystkich działach budownictwa. Spadek dynamiki produkcji wyniósł od 6,2% w jednostkach zajmujących się głównie robotami budowlanymi specjalistycznymi do 15,3% w podmiotach specjalizujących się w inżynierii lądowej i wodnej. W grudniu 2013 r., po raz pierwszy od maja 2012 r., odnotowano wzrost produkcji budowlano-montażowej, na co wpływ miały dobre warunki meteorologiczne.

W 2013 r. sprzedaż detaliczna ogółem (w cenach stałych) była o 1,6% wyższa niż w roku poprzednim. W 2012 r. wystąpił wzrost sprzedaży detalicznej o 0,5%. W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób sprzedaż detaliczna wzrosła o 2,5% wobec 2,3% w 2012 r. W kolejnych kwartałach 2013 r. dynamika sprzedaży poprawiała się. W grudniu nastąpiło dalsze przyspieszenie tempa wzrostu sprzedaży detalicznej do 5,9%. Najwyższy wzrost sprzedaży w skali roku wystąpił w grupie „włókno, odzież, obuwie” (o 12,9%), w jednostkach zajmujących się handlem pojazdami samochodowymi, motocyklami i częściami (o 10,9%) i w przedsiębiorstwach prowadzących sprzedaż w niewyspecjalizowanych sklepach (o 10,6%). Spadła sprzedaż w jednostkach handlujących paliwami stałymi, ciekłymi i gazowymi (o 5,5%).

Wykres 6. Tempo sprzedaży detalicznej w poszczególnych kwartałach 2012–2013 (analogiczny okres poprzedniego roku = 100)



Źródło: dane GUS.

W 2013 r. wzrosły obroty towarowe handlu zagranicznego ze wszystkimi grupami krajów, z wyjątkiem importu z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, lecz dynamika tych obrotów była mniejsza niż w 2012 r. W wyniku wyższej dynamiki eksportu niż importu znacznie poprawiło się ujemne saldo wymiany.

Eksport w cenach bieżących liczony w złotych był wyższy o 5,8% niż w roku poprzednim i wyniósł 638,6 mld zł, zaś import pozostał na niezmiennym poziomie i wyniósł 648,2 mld zł. Wymiana zamknęła się ujemnym saldem w wysokości 9,6 mld zł wobec minus 44,7 mld zł rok wcześniej.

W strukturze geograficznej eksportu obniżył się w skali roku udział krajów rozwiniętych, w tym krajów UE, przy wzroście znaczenia krajów rozwijających się. Nie zmienił się natomiast udział krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Największy wzrost eksportu zanotowano w handlu z krajami rozwijającymi się (o 14,8%) i krajami Europy Środkowo-Wschodniej o 7,4%. W handlu z krajami rozwiniętymi wystąpił wzrost eksportu o 4,8%, w tym z krajami Unii Europejskiej o 3,8%. Największym odbiorcą polskich produktów w 2013 r. była – podobnie jak w latach poprzednich – Unia Europejska. Eksport do krajów Unii stanowił 74,8% wartości eksportu ogółem, a import z tych krajów – 58,1% wartości importu ogółem (w 2012 r. odpowiednio 76,1% i 57,5%). Najwyższy udział w obrotach handlu zagranicznego miały Niemcy, których udział w eksporcie ogółem wyniósł 25,0%, a w imporcie ogółem 21,5%. Pozostał on na podobnym poziomie jak w 2012 r. Wśród najważniejszych partnerów Polski kolejne miejsca po Niemczech w eksporcie zajmowały Wielka Brytania (6,5%), Czechy (6,2%), Francja (5,6%), Rosja (5,3%), Włochy (4,3%), a w imporcie – Rosja (21,5%), Chiny (9,4%), Włochy (5,2%), Holandia (3,9%) i Francja (3,8%).

Sytuacja demograficzna i warunki życia

W drugim z kolei roku liczba ludności Polski zmalała. Według szacunków GUS liczba ludności wyniosła 38.496 tys., tj. o około 37 tys. mniej niż w końcu 2012 r.

W 2013 r. wystąpił ubytek naturalny ludności, to znaczy liczba urodzeń była mniejsza od liczby zgonów o ponad 17 tys. Urodzeń żywych było 370 tys., a zmarło 387 tys. osób. Od ponad 20 lat niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, gdyż współczynnik dzietności kształtuje się poniżej 2. W 2012 r. współczynnik dzietności wyniósł 1,3, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat) przypadało około 130 urodzonych dzieci. Wielkość optymalna tego współczynnika, korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego, to 2,1–2,15, tj. gdy na 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci.

Rezultatem zmian demograficznych jest między innymi sukcesywne zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży oraz wzrost liczby i odsetka osób w wieku poprodukcyjnym. W 2013 r. na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało prawie 29 osób zarówno w wieku przedprodukcyjnym, jak i w wieku poprodukcyjnym. Jeszcze w 2000 r. liczby te wynosiły odpowiednio 40 i 24. Na początku lat 90. XX wieku na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 50 osób w wieku przedprodukcyjnym i 22 osoby w wieku poprodukcyjnym.

Niski poziom dzietności przy jednoczesnym wydłużaniu się trwania życia będzie powodować zmniejszenie podaży pracy oraz coraz szybsze starzenie się społeczeństwa. Zjawiska te są bardzo poważnym zagrożeniem dla dalszego rozwoju kraju. Chociaż oddziaływanie ich na gospodarkę i finanse publiczne jest odłożone w czasie, to niezwłocznie należałoby podjąć zdecydowane działania w celu odwrócenia tych niekorzystnych procesów.

W 2012 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym wyniósł 1.270 zł. Był to drugi z kolei rok realnego spadku dochodów gospodarstw domowych. Przekiętny dochód zmniejszył się o 0,2%, a w 2011 r. o 1,4%. W 2012 r., podobnie jak w roku poprzednim, przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny, jak i przeciętne miesięczne wydatki na osobę były najwyższe w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym. Najniższy przeciętny dochód na osobę zanotowano w gospodarstwach rencistów, a najniż-

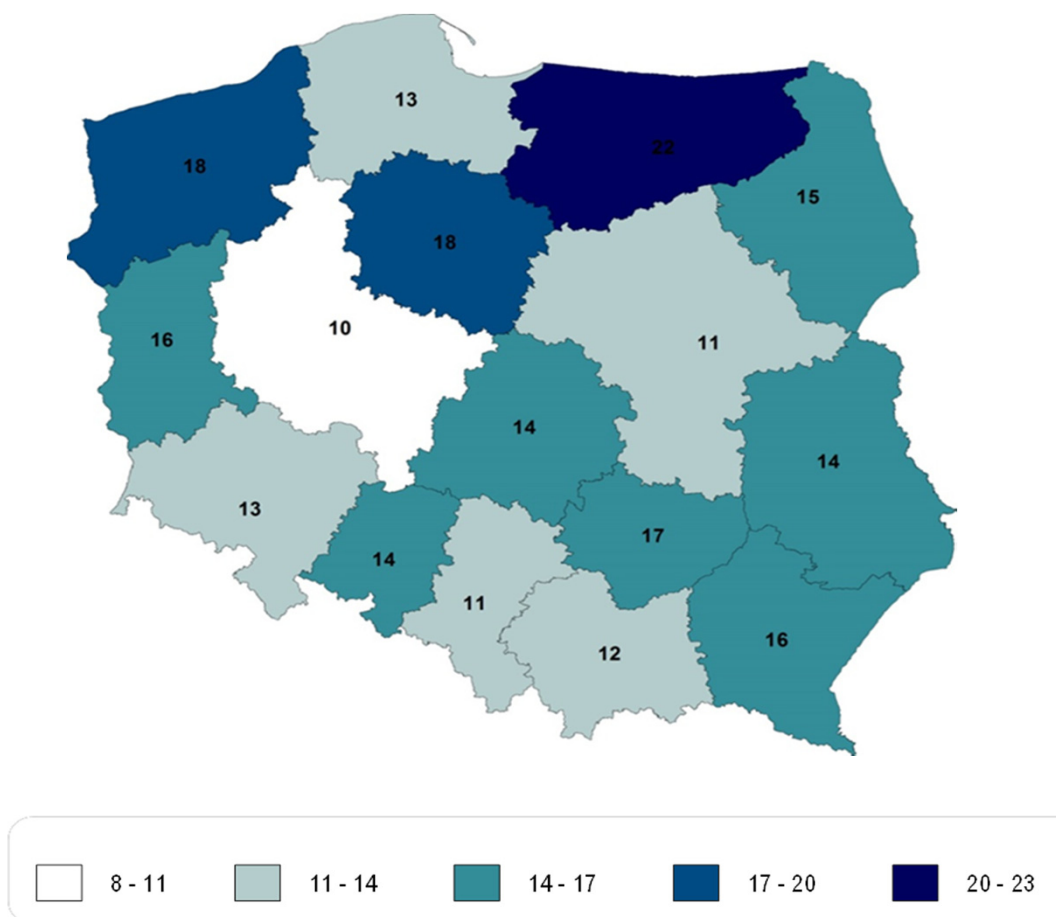
sze wydatki – w gospodarstwach rolników. Wśród przeciętnych wydatków w gospodarstwie domowym w 2012 r. (1.045 zł) dominowały wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe (25,1% wydatków), użytkowanie mieszkania i nośniki energii (20,3%) oraz transport (9,8%) i nie uległy one znaczącym zmianom w porównaniu do wydatków w 2011 r. Czynnikiem różnicującym poziom i dynamikę dochodów i wydatków gospodarstw domowych jest miejsce zamieszkania i region zamieszkania. Przeciętne miesięczne dochody wynosiły od 75,5% średniej krajowej w województwie podkarpackim do 133,5% w województwie mazowieckim, a wydatki w tych województwach od 80,7% średniej krajowej do 128,7%. W 2012 r. odsetek badanych gospodarstw domowych oceniających własną sytuację materialną gospodarstwa jako przeciętną wyniósł 55,1% w miastach (w 2011 r. – 53,9%) i 59,8% na wsi (w 2011 r. – 59,6%). W ocenie 24,6% badanych w mieście sytuacja materialna była dobra i bardzo dobra (w 2011 r. – 25,5%), a na wsi odpowiednio: 17,8% i 18,5%. Jako złą i raczej złą swoją sytuację oceniali 20,3% gospodarstw w mieście (w 2011 r. – 20,6%) oraz 22,4% gospodarstw na wsi (w 2011 r. – 21,9%).

Pod względem nierówności dochodów ludności mierzonej współczynnikiem *Giniego*³⁰ Polska plasuje się nieco powyżej średniej w krajach Unii Europejskiej. W 2012 r. współczynnik ten wyniósł w Polsce 30,9% i był zbliżony do średniej wartości unijnej równej 30,6%. Mniejsze zróżnicowanie dochodów niż w Polsce występuje między innymi w takich krajach jak Słowenia (23,7%), Szwecja (24,8%), Czechy (24,9%) i Niemcy (28,3%). Największe nierówności dochodów występują na Łotwie, w Hiszpanii, Portugalii i Grecji (35,7%-34,3%). Od wielu lat nierówności dochodowe w Polsce stopniowo obniżają się. W latach 2005–2012 wartość współczynnika *Giniego* obniżyła się w naszym kraju z 35,6% do 30,9%.

W końcu grudnia 2013 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wyniosła 2.157,9 tys. i była większa o 1,0%, tj. o 21,1 tys. niż przed rokiem. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 13,4% i ukształtowała się na poziomie sprzed roku. Stopa bezrobocia w województwach wynosiła w granicach od 9,6% w wielkopolskim do 21,7% w warmińsko-mazurskim.

³⁰ Współczynnik *Giniego* – wskaźnik koncentracji dochodów, przyjmuje wartość pomiędzy 0 a 100 %. Im wyższa wartość współczynnika, tym większe nierówności osiąganych dochodów. Wskaźnik ten osiągnąłby wartość zero, gdyby wszystkie osoby miały taki sam dochód, natomiast wartość 100%, gdyby wszystkie osoby poza jedną miały dochód zerowy.

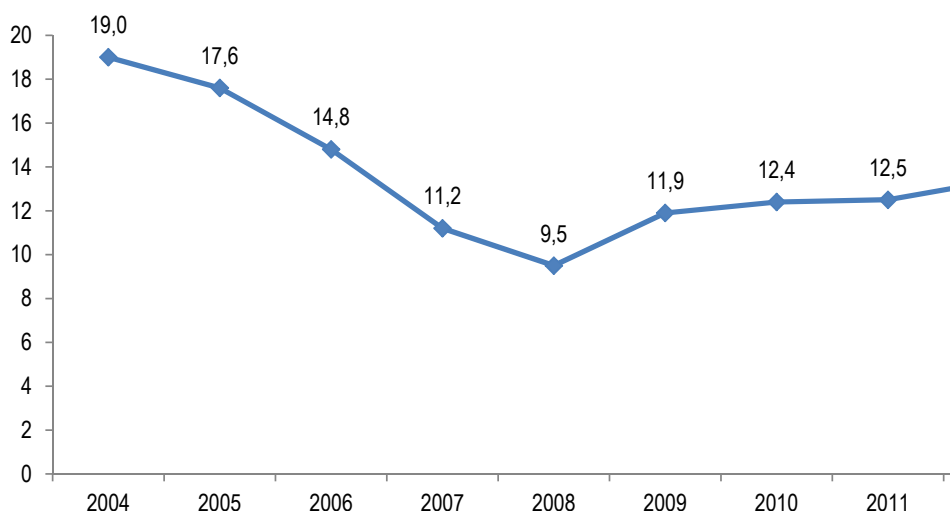
Wykres 7. Stopa bezrobocia (do aktywnych zawodowo) w % w 2013 r.



Źródło: dane GUS.

W strukturze bezrobotnych najbardziej zwiększył się w skali roku udział osób bez prawa do zasiłku (do 86,2%), natomiast nieznacznie zmniejszył się udział kobiet i absolwentów. Wyższy niż przed rokiem był udział długotrwale bezrobotnych, który zwiększył się do 53,7%, oraz odsetek osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia – do 24,3%.

Wykres 8. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2004–2013



Źródło: dane GUS.

Znacząca poprawa sytuacji na rynku pracy w krótkiej perspektywie czasowej może nastąpić tylko w przypadku przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Biorąc pod uwagę doświadczenia z ostatnich dziesięciu lat, a także uwzględniając postępujący wzrost wydajności pracy, można stwierdzić, że wyraźny spadek liczby bezrobotnych może nastąpić przy tempie wzrostu gospodarczego znacznie przekraczającym obecny poziom. W dłuższej perspektywie czasowej sytuacja na rynku pracy poprawi się, gdyż – jak wynika z prognoz demograficznych – radykalnie spadnie liczba osób w wieku produkcyjnym.

Czynnikiem wpływającym na rynek pracy była także emigracja zarobkowa Polaków. Wyniki spisu ludności potwierdziły obserwowany w ostatnich latach wzrost liczby Polaków przebywających za granicą³¹. W momencie spisu powszechnego ponad 2 mln osób przebywało powyżej trzech miesięcy poza krajem. Najczęściej Polacy wyjeżdżali za granicę z zamiarem podjęcia pracy. W tym celu wyjechało prawie 73% emigrantów. Przyczyną wyjazdu były trudności w znalezieniu pracy w kraju lub gorsze niż za granicą warunki pracy lub płacy. Z jednej strony emigracje te zmniejszały popyt na pracę w Polsce i bezrobocie, z drugiej jednak strony wyjechali młodzi przedsiębiorczy ludzie, którzy pracując za granicą, przyczyniali się do rozwoju gospodarczego innych krajów, a nie gospodarki Polski i tworzenia miejsc pracy na polskim rynku.

*

*

*

Przebieg kryzysu w Polsce był łagodniejszy w porównaniu z innymi krajami UE i OECD. W celu osiągnięcia długoterminowego i zrównoważonego rozwoju konieczne jest jednak przeprowadzenie w Polsce dalszych reform. Na konieczność reform i główne ich kierunki wskazują międzynarodowe organizacje gospodarcze i finansowe³². Wymaga to podjęcia działań, które powinny spowodować:

- poprawę krótkoterminowych i długoterminowych perspektyw gospodarczych,

³¹ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. GUS. Warszawa październik 2013.

³² Np. OECD w raporcie *Economic Surveys Poland* i raporcie *Society at a Glance 2014* z marca 2014 r.

- tworzenie nowych miejsc pracy i zmniejszenie bezrobocia,
- wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw,
- zapobieżenie nieprzychylnym trendom demograficznym.

W raportach tych wskazuje się również, że Polskę na tle innych krajów UE i OCDE wyróżnia:

- bardzo niski wskaźnik dzietności,
- mniejsze niż w innych krajach wydatki na ochronę zdrowia, politykę prorodziną oraz na zwalczanie bezrobocia,
- niższa średnio o trzy lata przeciętna długość trwania życia,
- jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym,
- ujemny bilans migracji,
- ocena, że miejsce zamieszkania jest dobrym miejscem do życia tylko połowy pytanym Polaków.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017 zakłada, że wraz ze spodziewaną, wyraźną poprawą kondycji ekonomicznej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest Unia Europejska, również w naszym kraju można oczekiwać korzystnych perspektyw wzrostu gospodarczego. Szacuje się, że wzrost PKB w Polsce w 2014 r. wyniesie 3,3%. W 2015 r. realne tempo wzrostu PKB wyniesie 3,8%, a następnie ustabilizuje się na poziomie 4,3%.

Podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za szybsze tempo wzrostu PKB będzie przyspieszenie popytu krajowego, w tym wzrostu spożycia prywatnego oraz utrzymanie wysokiej dynamiki inwestycji prywatnych. Wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2014 r. powinien być jeszcze dodatni, jednak wyraźnie niższy niż w 2013 r. W kolejnym roku zmniejszy się on do zera, aby w latach 2016–17 osiągnąć wartość ujemną.

Wraz z poprawą koniunktury gospodarczej oczekiwane jest systematyczne zmniejszanie się stopy bezrobocia – po okresie jej wzrostu w latach 2009–2013. Szacuje się, że w 2014 r. zharmonizowana stopa bezrobocia spadnie do 9,8%, w 2015 r. wyniesie 9,3%, aby w okresie do 2017 r. zmniejszyć się do 7,9%.

3. Założenia makroekonomiczne

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 założono, że tempo wzrostu światowego PKB w 2012 r. ukształtuje się na niższym poziomie niż rok wcześniej. Przyjęto, że nastąpi niewielka recesja gospodarki strefy euro przy stagnacji PKB w Unii Europejskiej. Oczekiwano obniżenia dynamiki importu UE, który ma istotne znaczenie dla gospodarki Polski. Szacowano, że pogorszenie koniunktury poza Polską przełoży się na spowolnienie wzrostu krajowego, w wyniku czego tempo wzrostu PKB w 2012 r. w Polsce spadnie.

Rząd nie wykluczał nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 w trakcie roku. W drugiej połowie 2012 r. prognozy parametrów makroekonomicznych szacowane dla Polski przez zewnętrzne źródła prognostyczne (Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, analityków bankowych itp.) ulegały systematycznemu pogorszeniu. Przyczyną była narastająca niepewność co do sposobu rozwiązania kryzysu w strefie euro i siły negatywnych sprzężeń zwrotnych między sytuacją makroekonomiczną, stanem finansów publicznych i sytuacją sektora bankowego w peryferyjnych gospodarkach strefy euro. Tendencje te uwzględniono częściowo. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 skorygowano między innymi prognozę tempa wzrostu gospodarczego do 2,2% z 2,9% przyjętych w czerwcu 2012 r. w założeniach projektu budżetu państwa. Pomimo że sytuacja w oto-

czeniu gospodarczym Polski nie uległa poprawie, a NBP³³, liczni ekonomiści i parlamentarzyści wskazywali na zawyżoną prognozę PKB dla Polski na rok 2013 i przeszacowanie prognozowanych dochodów budżetowych, nie uznano za zasadne dokonania w 2012 r. autokorekty prognoz makroekonomicznych i zmiany projektu ustawy w trakcie prac parlamentarnych. Oczekiwano na korzystniejszy, niż faktycznie miał miejsce w drugiej połowie 2013 r., rozwój sytuacji w Europie.

Skala spowolnienia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano, co przy ograniczeniu popytu publicznego, przełożyło się na pogorszenie sytuacji na rynku pracy i w konsekwencji ograniczenie popytu wewnętrznego.

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej stwierdzono, że zbyt optymistycznie oszacowano dynamikę popytu zewnętrznego. Oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB spowodowały, że szacunek tempa wzrostu gospodarczego skorygowano do 1,5% z wcześniej założonych 2,2%, a wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych obniżono z 2,7% do 1,6%.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

W 2013 r. głównym czynnikiem wzrostu PKB był popyt zagraniczny. Eksport zwiększył się o 4,6% przy wzroście importu o 1,2%. Popyt krajowy praktycznie nie zmienił się, do czego przyczynił się spadek akumulacji o 4,7%. Spożycie zwiększyło się o 1,2%. Realne tempo wzrostu PKB w 2013 r. wyniosło 1,6% i było o 0,6 punktu procentowego niższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej oraz o 0,1 punktu procentowego wyższe niż zakładano w nowelizacji ustawy budżetowej z września 2013 r.

Największe rozbieżności między prognozami a wykonaniem odnotowano w eksporcie oraz popycie krajowym. Zakładana pierwotnie dynamika eksportu na poziomie 104%, a następnie obniżona do 102,8%, wyniosła faktycznie 104,6%, dynamika popytu krajowego na poziomie 101,7%, w rzeczywistości wyniosła 100,0%.

Tabela 4. Produkt krajowy brutto i jego składowe (%)

Wyszczególnienie	2013		
	Prognoza wg ustawy budżetowej	Prognoza wg ustawy po zmianach	Wykonanie
PKB (ceny stałe)	102,2	101,5	101,6
Eksport	104,0	102,8	104,6
Import	102,8	100,9	101,2
Popyt krajowy	101,7	100,8	100,0
Spożycie	102,0	101,1	101,2
indywidualne	102,2	101,1	100,8
zbiorowe	101,2	100,9	102,8
Akumulacja	100,8	99,6	95,3
nakłady brutto na środki trwałe	100,7	99,3	99,8

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2013; ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013; Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2014.

³³ W opinii do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 z 20 listopada 2012 r. Rada Polityki Pieniężnej założyła szybsze słabnięcie tempa wzrostu, co potwierdzać miał aktualny szacunek GUS projektu krajowego brutto, zgodnie z którym dynamika PKB w II kw. 2012 r. obniżyła się do 2,3% r/r z 3,6% r/r w I kw. 2012 r.

Bilans płatniczy

W 2013 r. poprawiła się relacja salda obrotów bieżących do PKB, która wyniosła minus 0,6%. Spowodowane to było szybszym wzrostem eksportu niż importu. Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się ujemnym saldem w kwocie 5,0 mld euro, które poprawiło się w ujęciu rocznym o 9,2 mld euro. Relacja salda obrotów bieżących do PKB była lepsza o 2,4 punktu procentowego niż w 2012 r. Na wysokość nierównowagi zewnętrznej decydujący wpływ miało ujemne saldo dochodów. W 2013 r. zanotowano po raz pierwszy od ponad 10 lat dodatnie saldo w obrotach towarowych. Wpływy z eksportu towarów zwiększyły się w ujęciu rocznym o 5,0%, a wypłaty za import pozostały bez zmian.

Największe rozbieżności między prognozą a wykonaniem dotyczyły rachunku bieżącego, który zamknął się kwotą ujemną znacznie mniejszą niż pierwotnie planowana i zakładana w planie po zmianach. Wpływ na to miało inne niż przewidywano ukształtowanie się zwłaszcza importu, który zrealizowano na poziomie 93,6% planu przewidywanego w ustawie budżetowej, a tym samym salda obrotów towarowych (planowano ujemne saldo na poziomie 8,1 mld euro, a zrealizowano dodatnie saldo w wysokości 2,3 mld euro). Również rachunek kapitałowy i finansowy ukształtował się odmiennie od planu, tj. na poziomie 48,8% planu w ustawie budżetowej i 56,2% planu po zmianach. Miało to bezpośredni wpływ na poziom relacji salda obrotów bieżących do PKB, który planowano na minus 3,2%, a który wyniósł minus 1,3%.

Tabela 5. Bilans płatniczy

Wyszczególnienie	2013		
	Prognoza wg ustawy budżetowej	Prognoza wg ustawy po zmianach	Wykonanie
	mln euro		
Rachunek bieżący	-13.470	-10.580	-4.984
w tym obroty towarowe: saldo	-8.050	-3.200	2.309
Wpływy z eksportu	156.050	152.550	155.967
Wypłaty za import	164.100	155.750	153.658
Rachunek kapitałowy i finansowy	22.950	19.900	11.193
w tym inwestycje bezpośrednie (netto)	6.000	3.500	-890
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-3,2	-2,7	-1,3

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2014.

W 2013 r. nastąpił odpływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich netto, który wyniósł 4,6 mld euro. Inwestycje bezpośrednie netto miały wartość ujemną i wyniosły 0,9 mld euro. Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą wyniosły 3,7 mld euro.

Na ujemne saldo zagranicznych inwestycji w Polsce złożyły się: odpływ kapitału z tytułu instrumentów dłużnych oraz zmniejszenia kapitałów własnych.

Rynek pracy, wynagrodzenia i świadczenia społeczne

W porównaniu do założeń ustawy budżetowej na rok 2013 przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej było niższe o 2,5% oraz o 1,4% niższe od przewidywanego w znowelizowanej usta-

wie budżetowej. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2013 r. ukształtowało się na poziomie 5.494 tys. osób, tj. o 1,5% poniżej poziomu prognozowanego.

Na koniec 2013 r. wyższa o 3,4% od pierwotnie planowanej była liczba bezrobotnych, która wyniosła 2.158 tys. osób.

Tabela 6. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia społeczne

Wyszczególnienie	2013		
	Prognoza wg ustawy budżetowej	Prognoza wg ustawy po zmianach	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. osób), w tym:	9.857	9.748	9.615 ¹
w sektorze przedsiębiorstw	5.578	5.522	5.494
Liczba bezrobotnych	2.087	2.198	2.158
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	13,0	13,8	13,4
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym:	3.713	3.621	3.650
w sektorze przedsiębiorstw	3.934	3.820	3.837
w jednostkach sfery budżetowej	-	-	3.999
Przeciętna emerytura i renta (zł)			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	1.929	1.903	1.921
rolników indywidualnych	1.107	1.105	1.122

¹ Szacunek Ministerstwa Finansów.

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2013. Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013. Biuletyn Statystyczny GUS Nr 3, Warszawa, kwiecień 2014 r.

W 2013 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w gospodarce narodowej, jak również w sektorze przedsiębiorstw były niższe niż przewidywane na etapie ustawy budżetowej. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 3.650 zł i było o 1,7% niższe niż pierwotnie planowane, a w sektorze przedsiębiorstw 3.837 zł i było niższe o 2,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw było o 2,9%, a realnie o 2,0% wyższe niż przed rokiem. W państwowych jednostkach budżetowych i zakładach budżetowych przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 3.999 zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosło nominalnie o 3,8%, a realnie o 2,9%.

Przeciętne miesięczne emerytury i renty ukształtowały się na poziomie zbliżonym do prognozowanego: emerytura z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była o 0,4% niższa od planowanej w ustawie budżetowej i o 0,9% wyższa niż w planie po zmianach, natomiast emerytura i renta rolników indywidualnych stanowiła odpowiednio 101,4% i 101,5% świadczeń planowanych w ustawie i w nowelizacji ustawy budżetowej.

Przeciętna emerytura z pozarolniczego systemu ubezpieczeń była nominalnie o 5,5% wyższa, a realnie o 4,4% wyższa niż przed rokiem. Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto rolników indywidualnych była o 6,3% wyższa, a realnie 5,1% wyższa niż w 2012 r.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja) był niższy niż w poprzednich latach i niższy od założonego w ustawie budżetowej. Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się inflacji oraz stóp procentowych znajdują się w rozdziale XI. *Wykonanie założeń polityki pieniężnej*. Wzrost cen wystąpił w większości grup towarów i usług.

Ceny produkcji sprzedanej przemysłu w 2013 r. zmalały, wobec ich wzrostu w 2012 r. Największy spadek cen zanotowano w górnictwie i wydobywaniu – o 10,3% oraz w przetwórstwie przemysłowym.

Niższe od zakładanych były również stopy procentowe operacji otwartego rynku NBP, które średnio w okresie wyniosły 3,0% przy prognozowanych 4,4%.

Tabela 7. Średnie w roku wskaźniki cen i rynku walutowego

Wyszczególnienie	Jednostka	2013		
		Prognoza wg ustawy budżetowej	Prognoza wg ustawy po zmianach	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	2,7	1,6	0,9
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	-	-	-1,3
Stopy procentowe operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	4,4	3,0	3,0
Kurs walutowy (średni)	PLN/USD	3,20	3,19	3,16
Kurs walutowy (średni)	PLN/EUR	4,05	4,15	4,20

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2013. Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013. Biuletyn Statystyczny nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2014 r.

Kurs złotego do walut obcych w ustawie budżetowej ukształtował się nieco poniżej kursu zakładanego dla dolara amerykańskiego i o 3,7% powyżej prognoz dla euro.

Wartość złotego wobec walut obcych w trakcie 2013 r. była stabilna, a największym wahaniom ulegała w maju i czerwcu wobec euro oraz w marcu i sierpniu wobec dolara amerykańskiego. Począwszy od września 2013 r. złoty umacniał się. Średni kurs złotego do euro w grudniu był o 2,6% niższy niż w czerwcu, a do dolara amerykańskiego o 6,2%.

Średni roczny kurs euro wzrósł w skali roku 2013 w porównaniu do roku poprzedniego o 0,3%, a dolara amerykańskiego spadł o 3,0%.

*

* *

Złożone uwarunkowania gospodarcze w Europie w drugiej połowie 2012 r. mogły utrudniać formułowanie prognoz makroekonomicznych dla Polski w 2013 r., z perspektywy czasu bezspornie wynika jednak, że należało dokonać korekt prognoz. Wiązało się to z koniecznością przeprowadzenia pracochołonnego procesu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013. W rezultacie nie służyło

to stabilizacji gospodarki budżetowej i pozytywnej weryfikacji jakości planowania budżetowego w Polsce. Proces ten wiązał się z doraźnym odstępniem od reguł ustanowionych dla stabilizacji finansów państwa. W aktualizacjach Programu konwergencji (aktualizacje z 2011 r. i 2012 r.) zakładano poprawę średniookresowych ram budżetowych. Ponadto art. 4 (rozdział III Prognozy) Dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich³⁴ stanowi, że państwa członkowskie zagwarantują, iż podstawą planowania budżetowego są realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe sporządzone w oparciu o najaktualniejsze informacje, przy przyjęciu najbardziej prawdopodobnego scenariusza makroekonomiczno-budżetowego lub ostrożniejszego. W końcu 2012 r. otoczenie gospodarcze Polski i Europy nie było stabilne. Zdaniem NIK sytuacja ta nie miała charakteru zaskakującego i nadzwyczajnego. Wobec nietrafionej prognozy makroekonomicznej w odniesieniu do budżetu państwa na rok 2013, trudno uznać za w pełni skuteczne podjęte działania usprawniające mechanizm i proces decyzyjny prognozowania parametrów makroekonomicznych.

4. Realizacja wybranych celów strategicznych

Ramy przestrzenne dla prowadzenia polityki rozwoju w Polsce, w tym realizacji poszczególnych strategii rozwojowych, stanowi *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. Jest to główny dokument strategiczny kreujący ład przestrzenny w Polsce oraz porządkujący zagadnienia związane z rozwojem.

Prace nad krajowymi dokumentami strategicznymi zbiegły się w czasie z wypracowywaniem celów rozwojowych dla Unii Europejskiej w jej podstawowym dokumencie *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020* (*Strategia Europa 2020*), a w szczególności z przygotowywaniem *Krajowego Programu Reform* na rzecz realizacji *Strategii Europa 2020*. W *Krajowym Programie Reform*, który stanowi istotny element krajowego systemu dokumentów strategicznych, określany jest sposób realizacji działań wytyczonych w powyższych dokumentach strategicznych, tak by jednocześnie wpisywały się one w priorytety wspólnych działań całej UE. Przewidziana w ramach tzw. *Europejskiego Semestru* coroczna aktualizacja *Krajowego Programu Reform* umożliwi elastyczne reagowanie na zmieniające się warunki realizacji priorytetów określonych w *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju*. Z jednej więc strony dokumenty krajowe przenoszą wyzwania europejskie na grunt krajowy, z drugiej zaś przez identyfikację krajowych potencjałów i barier jest możliwe aktywne współuczestniczenie w procesie formułowania celów strategicznych UE. Wskazane w dokumentach krajowych cele rozwojowe i priorytety w znaczącym zakresie wpisują się w cele europejskie.

Podstawą diagnostyczną przygotowywanych krajowych strategii rozwoju jest *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*³⁵, prezentujący wyzwania i rekomendacje w kluczowych dla rozwoju obszarach funkcjonowania państwa.

Strategia Europa 2020

Strategia Europa 2020 to długookresowy plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Zawiera on propozycje działań państw członkowskich UE na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz stawiania czoła wyzwaniom globalizacji i starzenia się społeczeństwa. Podobnie jak w poprzednio obo-

³⁴ Dz. U. L 306 z 23.11. 2011 r., s. 41.

³⁵ *Raport. Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009.

wiązującej strategii lizbońskiej, głównym celem jest nadal wzrost gospodarczy, jednak szczególną uwagę zwrócono na kwestie dotyczące zrównoważenia rozwoju. Efektem realizacji *Strategii Europa 2020* ma być gospodarka bazująca na wiedzy, niskoemisyjna, promująca technologie przyjazne środowisku, oszczędnie gospodarująca zasobami, kreująca nowe „zielone” miejsca pracy, a zarazem zachowująca dbałość o spójność społeczną.

Narzędziem realizacji *Strategii Europa 2020* w Polsce, podobnie jak i w innych państwach członkowskich, jest Krajowy Program Reform na rzecz realizacji *Strategii Europa 2020* (KPR). Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Program Reform Aktualizacja 2013/2014* 30 kwietnia 2013 r. Dokument ten określa, w jaki sposób Polska w latach 2013–2014 będzie realizować cele *Strategii Europa 2020*. Aktualizacja *Programu* odbywa się co roku, zgodnie z harmonogramem Semestru Europejskiego.

Aktualizacja *Programu* powstała w oparciu o zalecenia Rady UE, skierowane do Polski w lipcu 2012 r. Dokument uwzględnia także obecną sytuację makroekonomiczną, prognozy i priorytety gospodarcze rządu oraz wskazuje najważniejsze działania, które przekładają się na realizację krajowych celów *Strategii Europa 2020* w zakresie zatrudnienia, innowacyjności, energetyki, edukacji oraz przeciwdziałania ubóstwu. Podstawą do Aktualizacji KPR 2013/2014 była również przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. *Strategia Rozwoju Kraju 2020*.

Tabela 8. Wybrane wskaźniki realizacji Strategii Europa 2020 w Polsce

Wskaźnik	2005	2010	2011	2012	2013	Cel dla Polski (2020)
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata (%)	58,3	64,3	64,5	64,7	64,9	≥71
Nakłady na badania i rozwój (% PKB)	0,57	0,70	0,80	0,90	.	1,7
Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii (%)	7,0	9,3	10,4	11,0	.	Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii
Młodzież niekontynuująca nauki (%)	5,3	5,4	5,6	5,7	5,6	4,5
Osoby w wieku 30-34 lata posiadające wyższe wykształcenie (w %)	22,7	34,8	36,5	39,1	40,5	45
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	45,3	27,8	27,2	26,7	.	Zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa

Źródło: dane GUS.

Podejmowane w ramach *Krajowego Programu Reform* działania na rzecz realizacji *Strategii Europa 2020* były mało skuteczne. Z analizy danych monitorujących wynika, że trudno będzie osiągnąć zakładane dla Polski cele, w tym zwłaszcza w zakresie nakładów na badania i rozwój. W celu utrzymania wysokiej pozycji gospodarczej Unii Europejskiej realizacja tej strategii zakłada wzmocnienie innowacyjności oraz poprawę konkurencyjności przez wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową do 3% PKB (w Polsce celem jest 1,7% PKB). W 2012 r. w Unii Europejskiej ogółem nakłady na działalność, badania i rozwój wyniosły 2,06% PKB (wobec 1,82% w 2004 r.), w Polsce 0,9% PKB (wobec 0,56% w 2004 r.). Liderami innowacyjności w UE są Finlandia oraz Szwecja, gdzie w 2012 r. relacja nakładów na działalność badawczo-rozwojową do PKB wyniosła 3,55% i 3,41%. Wysokimi nakładami na ten rodzaj działalności charakteryzowały się również Dania, Niemcy, Austria oraz Sło-

wenia (w przedziale 2,99% PKB – 2,80% PKB), natomiast najniższymi Rumunia oraz Cypr (0,42% PKB i 0,47% PKB).

Trudnym do osiągnięcia przez Polskę będzie również założony cel zmniejszenia o 1,5 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa. Wśród krajów UE Polska należy do państw o wyższym niż średni wskaźniku zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W Polsce wskaźnik ten w 2005 r. wynosił 45,3% i zmniejszył się do 26,7% w 2012 r. W krajach UE w analogicznym okresie wskaźnik ten wynosił odpowiednio 25,7% i 24,7%. Spośród krajów członkowskich w 2012 r. najwyższym wskaźnikiem charakteryzowały się Bułgaria, Rumunia, Łotwa oraz Grecja, a najniższym Holandia, Czechy, Szwecja i Finlandia. Oprócz Polski tendencje spadkowe wskaźnika odnotowano w Bułgarii oraz na Słowacji, Łotwie i Litwie, a niekorzystne tendencje wzrostu wskaźnika wystąpiły w Grecji, Hiszpanii oraz we Włoszech i na Malcie.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

W nowym systemie prowadzenia polityki rozwoju w Polsce do głównych dokumentów strategicznych, na podstawie których jest ona prowadzona, należą: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (DSRK), *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* oraz dziewięć zintegrowanych strategii służących realizacji założonych celów rozwojowych.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju określa główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej do 2030 r., natomiast *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* jest najważniejszym dokumentem w perspektywie średniookresowej, określającym cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 r. Jest to dokument kluczowy dla określenia działań rozwojowych, w tym działań możliwych do sfinansowania w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Cele rozwojowe DSRK są realizowane za pośrednictwem strategii zintegrowanych³⁶, a przede wszystkim przez *Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju do 2020 r. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* została przyjęta przez Radę Ministrów 5 lutego 2013 r.³⁷, na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁸.

DSRK to, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, dokument określający główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat. Koncepcja DSRK oparta jest na przedstawieniu najważniejszych decyzji, które należy podjąć w jak najkrótszym czasie, aby zapewnić rozwój gospodarczy i społeczny w perspektywie do 2030. Głównym celem działań określonych w DSRK jest poprawa jakości życia Polaków mierzona, z jednej strony, wzrostem produktu krajowego brutto na mieszkańca, a z drugiej zwiększeniem spójności społecznej oraz zmniejszeniem nierównomierności o charakterze terytorialnym, jak również skalą skoku cywilizacyjnego społeczeństwa oraz innowacyjności gospodarki w stosunku do innych krajów. Trzecia fala nowoczesności oznacza umiejętność łączenia modernizacji, innowacji, impetu cyfrowego z poprawą właśnie jakości życia i skokiem cywilizacyjnym, jakiego Polska w naj-

³⁶ *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa.*

³⁷ M.P. z 2013 r. poz. 121.

³⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

blizszych 20 latach musi dokonac, aby uniknac zagrozenia peryferyzacja. DSRK określa także najważniejsze wyzwania związane z polityką makroekonomiczną, w tym konieczność dokonania realokacji wydatków publicznych na rzecz wydatków rozwojowych. Osiągnięcie celu głównego zaplanowano poprzez realizację trzech obszarów strategicznych (filarów zadaniowych), tj. konkurencyjności i innowacyjności gospodarki (modernizacji), równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski (dyfuzji) oraz efektywności i sprawności państwa (efektywności). W każdym z tych obszarów zostały określone strategiczne cele rozwojowe (od dwóch do czterech w zależności od obszaru). Cele strategiczne uzupełnione są sprecyzowanymi kierunkami interwencji.

Kierunki interwencji podporządkowane są schematowi trzech obszarów strategicznych, które zostały podzielone na osiem części (zgodnych ze strategicznymi celami rozwojowymi). Są to:

1. w obszarze konkurencyjności i innowacyjności gospodarki:
 - innowacyjność gospodarki i kreatywność indywidualna,
 - Polska cyfrowa,
 - kapitał ludzki,
 - bezpieczeństwo energetyczne i środowisko,
2. w obszarze równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski:
 - rozwój regionalny,
 - transport,
3. w obszarze efektywności i sprawności państwa:
 - kapitał społeczny,
 - sprawne państwo.

Przy każdym z tych kierunków określony został cel do realizacji oraz wyznaczone wskaźniki do osiągnięcia w 2030 r.

Tabela 9. Wybrane wskaźniki realizacji Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030

Wyszczególnienie	Wartość pośrednia				Wartość docelowa 2030
	2010	2011	2012	2013	
<u>Cel główny: Poprawa jakości życia Polaków</u>					
PKB na jednego mieszkańca w relacji do PKB najzamożniejszego kraju w UE (wg PPP) (%)	48	50	50	.	≥75
Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) (pkt)	0,800	0,800	0,800	.	≥0,900
<u>Obszar 1. Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki</u>					
Energochłonność gospodarki (kgoe/1000 euro)	373,9	.	.	.	167,0
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB	0,70	0,80	0,90	.	3,00
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (%)	6,0	5,1	5,9	.	≥15
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii (%)	9,3	10,4	11,0	.	>15
Wartość złożonego wskaźnika innowacyjności w Europejskim Rankingu Innowacyjności (%)	51,4	53,4	49,6	.	≥75
Wskaźnik globalnej konkurencyjności (GCI) (PKT)	4,50	4,50	4,50	4,50	≥5,3
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata (%)	64,3	64,5	64,7	64,9	80,0
<u>Obszar 2. Równoważenie potencjału rozwojowego regionów</u>					

c.d.

Wyszczególnienie	Wartość pośrednia				Wartość docelowa 2030
	2010	2011	2012	2013	
Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej na wsi (%)	75,2	75,7	76,2	.	92,0
Odsetek mieszkańców obszarów wiejskich posiadających dostęp do szerokopasmowego Internetu w technologii DSL lub modem sieci kablowej (%)	58	.	.	.	85
Relacja PKB na 1 mieszkańca najbiedniejszego województwa do najbogatszego (%)	41	41	.	.	≥60
Obszar 3. Efektywność i sprawność państwa					
Europejski Konsumencki Indeks Zdrowia (EHCI) (pkt)	.	.	577	521	750
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – obciążenia regulacyjne (pozycja w rankingu)	111	124	131	133	≥50
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – przejrzystość w tworzeniu polityk (pozycja w rankingu)	113	93	104	120	≥50
Wskaźnik wydajności instytucji rządowych (pozycja w rankingu)	100	98	109	115	≥50

Źródło: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030, Wskaźniki realizacji. GUS.

Biorąc pod uwagę krótki, zaledwie kilkumiesięczny okres realizacji DSRK, trudno jest ocenić, czy aktualny stan realizacji przyjętych wskaźników jest na poziomie, który pozwoli osiągnąć ich wartości docelowe w 2030 r. W *Strategii* przyjęto, że ze względu na wielość zagadnień oraz prawie dwudziestoletni horyzont czasowy, jest ona dokumentem, który może i powinien podlegać modyfikacjom. Przedstawione kierunki interwencji, cele i działania mogą być osiągnięte i realizowane w różnych okresach i czasie. W miarę monitorowania wskaźników przedstawionych w *Strategii*, formuła osiągania celów może podlegać zmianom i być dostosowywana do zmieniających się okoliczności czy sytuacji makroekonomicznej.

Strategia oparta jest na scenariuszu stabilnego rozwoju, a pomyślność realizacji wszystkich założonych w niej celów będzie uzależniona od wielu czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które mogą wpływać na dostępność środków finansowych na jej realizację. Szczególne znaczenie będzie miał rozwój sytuacji w gospodarce światowej oraz w strefie euro. Doświadczenia kryzysu finansowo-gospodarczego z 2008 r., który dotknął przede wszystkim państw wysoko rozwiniętych, w tym państwa UE, pokazują, że ze względu na otwartość gospodarek poszczególnych krajów i rosnące między nimi współzależności, zakres i siła oddziaływania pojawiających się zjawisk i procesów kryzysowych na gospodarki poszczególnych państw jest znacząca i może powodować konieczność weryfikacji planów rozwojowych. Największy wpływ na realizację *Strategii* będzie mieć sytuacja w poszczególnych państwach Unii Europejskiej oraz utrzymanie stabilności strefy euro.

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK) jest elementem nowego systemu zarządzania rozwojem kraju, którego fundamenty zostały określone w znowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w przyjętym przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. dokumencie *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. W związku z koniecznością dostosowania *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, przyjętej 29 listopada 2006 r., do nowych uwarun-

kowań społeczno-gospodarczych oraz do wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych, a także wymogów wprowadzanego systemu zarządzania polityką rozwoju, została ona zaktualizowana i wydłużono jej horyzont czasowy do 2020 roku.

Przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju)*³⁹ wskazuje na kierunki rozwoju państwa, które powinny zostać zrealizowane w perspektywie do 2020 r. Jako cel główny *Strategii* wskazano wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. Dokument wyznacza trzy obszary strategiczne: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka, spójność społeczna i terytorialna, w których koncentrować się będą główne działania na rzecz realizacji założonego celu. Strategia określa także, jakie działania interwencyjne są niezbędne w średniookresowej perspektywie w celu przyspieszenia procesów rozwojowych. Podstawowym elementem procesu monitorowania realizacji *Strategii* są zawarte w tym dokumencie wskaźniki kluczowe, które służą przede wszystkim ocenie, w jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzone cele poprawy poziomu życia obywateli.

Tabela 10. Wybrane wskaźniki realizacji Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju

Wskaźniki kluczowe	Wartość pośrednia				Wartość docelowa 2020
	2010	2011	2012	2013	
Dynamika PKB (w cenach stałych) (2010=100)	.	104,5	106,6	108,3	140-144
Dynamika realnych dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych ogółem (2010=100)	.	101,2	101,4	.	138-142
PKB na jednego mieszkańca wg PPP (UE27=100)	63	65	67	.	74-79
Saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (%)	-1,0
Stopa inwestycji (%)	19,9	20,2	19,2	18,4	21-23
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności GCI (pozycja w rankingu/pkt) ¹	39/4,50	41/4,50	41/4,50	42/4,50	25/5,20
Wskaźnik rozwoju społecznego HDI (pozycja w rankingu/pkt) ²	41/0,800	39/0,800	39/0,800	.	≤35/0,800
Wskaźnik zatrudnienia kobiet/mężczyzn w wieku 20-64 lata (%)	57,3/71,3	57,2/71,9	57,5/72,0	57,6/72,1	69,0/73,0
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (%)	64,3	64,5	64,7	64,9	71,0
<u>Obszar strategiczny - sprawne i efektywne państwo</u>					
Wskaźnik efektywności rządzenia (pkt) ³	0,60	0,60	0,70	.	1,00
Wskaźnik jakości stanowionego prawa (pkt)	1,00	0,90	1,00	.	1,30
Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową (dni)	830	830	685	.	<600
<u>Obszar strategiczny – konkurencyjna gospodarka</u>					

³⁹ M. P. z 2012 r. poz. 882.

Wyszczególnienie	Wartość pośrednia				Wartość docelowa 2020
	2010	2011	2012	2013	
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (wg ESA'95) (%)	54,9	56,2	55,6	57,0	45,0
Udział eksportu w PKB (%)	42,2	45,1	46,7	47,8	44-46
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB (%)	0,70	0,80	0,90	.	1,70
Odsetek osób posiadających wysoki poziom kompetencji internetowych (%)	9	10	.	10	40-45
ODEX (Zagregowany wskaźnik efektywności energetycznej) (2000=100) ⁴	74,5	73,4	.	.	63,0
Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do odpadów wytworzonych w 1995 r. (%)	79	61	54	50	35
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (%)	9,3	10,4	11,0	.	15,0
Łączna długość autostrad (km)	857,4	1.069,6	1.365,1	.	2.000,0
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	674,7	737,6	1.052,4	.	2.800,0
<u>Obszar strategiczny – spójność społeczna i terytorialna</u>					
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	27,8	27,2	26,7	.	20-23
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (%)	20,4	20,7	21,4	.	27,0
Udział województw Polski Wschodniej w PKB (%)	15,1	15,0	.	.	18-20

¹ Wskaźnik złożony określający zdolności poszczególnych państw do zapewnienia długookresowego wzrostu gospodarczego. Przyjmuje wartości z zakresu 1-7, gdzie wartość 7 oznacza największą konkurencyjność.

² Human Development Index (HDI) jest syntetyczną miarą rozwoju człowieka. Mierzy średnie osiągnięcia w kraju w podstawowych wymiarach ludzkiego rozwoju: długie i zdrowe życie (zdrowie), dostęp do wiedzy (edukacja) oraz godziwy poziom życia (dochody). Wskaźnik prezentuje miejsce w rankingu międzynarodowym pod względem wartości wskaźnika HDI.

³ Wskaźnik jest średnią ważoną szeregu (od 7 do 13) innych indeksów odzwierciedlających opinie ekspertów, przedsiębiorców i gospodarstw domowych na temat różnych aspektów funkcjonowania sfery publicznej. Ocenie podlegają w szczególności następujące zjawiska: jakość usług publicznych, jakość administracji publicznej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych, jakość formułowanych i wdrażanych polityk, jakość struktury publicznej: transportowej, sanitarnej, informatycznej, etc. Wartość wskaźnika efektywności rządu jest wystandaryzowana w przedziale <-2,5; 2,5>, przy czym im wyższa nota, tym wyższa ocena jakości rządu w danym kraju.

⁴ ODEX (ODYSSEE Energy Efficiency Index) jest otrzymywany poprzez agregowanie zmian w jednostkowym zużyciu energii, obserwowanych w danym czasie na określonych poziomach użytkowania końcowego. Obliczony jest dla każdego roku jako iloraz rzeczywistego zużycia energii w danym roku i teoretycznego zużycia energii, nie uwzględniającego efektu zużycia jednostkowego (tzn. przy założeniu dotychczasowej energochłonności procesów produkcji danych wyrobów). Wskaźnik ODEX nie pokazuje bieżącego poziomu intensywności energetycznej, lecz postęp w stosunku do roku bazowego. Im wskaźnik niższy, tym większa poprawa efektywności wykorzystania energii.

Źródło: Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Kluczowe wskaźniki realizacji. GUS.

Aktualny stan realizacji celów ŚSRK, po jej aktualizacji w 2012 r., jest bardzo zróżnicowany i podobnie jak w przypadku *Strategii Długookresowej* trudno jest ocenić, czy przyjęte wartości docelowe wskaźników zostaną zrealizowane do 2020 r. Będzie to uzależnione od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które będą wpływać na dostępność środków finansowych na realizację *Strategii*. Aktualizacja wskaźników *Strategii* w 2012 r. i wydłużenie jej horyzontu czasowego stwarza większą szansę na osiągnięcie niektórych zakładanych celów. Z wymienionych wyżej wskaźników zrealizowany został wskaźnik udziału eksportu w PKB. Realizacja pozostałych wymienionych wskaźników odbiega znacząco od wartości docelowych. Najbardziej zaawansowana jest realizacja wskaźników z obszaru strategicznego sprawne i efektywne państwo.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013

Środki pozyskane w ramach *Narodowej Strategii Spójności* (NSS) są przekazywane do Polski zgodnie z *Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007–2013* (NSRO 2007–2013)⁴⁰. Środki te mają służyć realizacji celu strategicznego, jakim jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Powyższy cel zasadniczy miał być osiągnięty poprzez realizację sześciu celów horyzontalnych. Nie wszystkie wskaźniki realizacji tych celów są na zadowalającym poziomie. Większość danych dotyczących realizacji NSRO dostępna jest według stanu na koniec 2012 r., jednakże dla niektórych wskaźników GUS monitorujących realizację NSRO można wnioskować, że ich poziom docelowy, tj. zaplanowany na koniec 2013 r. – nie zostanie osiągnięty. Dotyczy to przede wszystkim takich obszarów jak podnoszenie wydajności pracy, inwestycji, innowacyjności przedsiębiorstw, w tym wydatków na badania i rozwój oraz zaawansowanie technologiczne produkcji.

W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2013 r. drugim co do wielkości obszarem wsparcia w ramach NPR 2004–2006 oraz NSRO 2007–2013 był rozwój przedsiębiorczości, innowacje i badanie oraz rozwój (B+R). Projekty związane z tym obszarem zostały dofinansowane kwotą przekraczającą 51 mld zł⁴¹. Podobnie jak w latach ubiegłych osiągnęte efekty polityki spójności w ramach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług, były niezadowalające. Wskaźnik nakładów na działalność badawczą i rozwojową, mierzony jako % PKB, wzrósł z 0,80% w 2011 r. do 0,9% w 2012 r., jednak jego poziom był niższy od zaplanowanego do osiągnięcia w 2013 r., tj. 1,5%. Dynamika tego wskaźnika w latach 2009–2012 (0,68%–0,9% PKB) wskazuje, że mało prawdopodobne jest zbliżenie się do zakładanego efektu. Wskaźnik nakładów na działalność B+R przedstawia się niekorzystnie w porównaniu do średniej dla 27 państw UE, która w 2012 r. wynosiła 2,06% PKB. W dalszym ciągu negatywną tendencję wykazywał wskaźnik przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną – liczony jako odsetek wszystkich przedsiębiorstw, obniżył się w 2012 r. w porównaniu do roku 2011 o 1 punkt procentowy – do poziomu 28,8%. W latach 2003–2012 wskaźnik ten obniżył się z 39,3% do 28,8%. Na 2013 r. zaplanowano osiągnięcie poziomu 60%, co wydaje się całkowicie nierealne. Pomimo dostępności znacznych środków na podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle wykazywał istotny trend malejący. Na koniec 2012 r. udział ten wyniósł 31,8% przy 35,2% w 2010 r. i 33,6% w roku 2011. Osiągnięcie zaplanowanej na 2013 r. wielkości 37,5% jest mało prawdopodobne.

⁴⁰ Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.

⁴¹ Raport Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowej Strategii Spójności 2007–2013*.

Polska jest klasyfikowana przez Komisję Europejską jako jeden z krajów najmniej innowacyjnych i przyporządkowana obok Bułgarii, Rumunii i Łotwy do grupy krajów najsłabszych innowatorów. Nie należy oczekiwać szybkiej poprawy powyższej sytuacji, ponieważ spośród wyżej wymienionych krajów Polska wykazuje najniższy wzrost innowacyjności (0,4%)⁴². Wynik ten jest jednocześnie trzecim najsłabszym wynikiem w całej Unii.

Poziom średniej stopy inwestycji wynosił w 2013 r. 18,4% i był najniższy od 2005 r., podczas gdy na koniec 2013 r. przewidziano osiągnięcie 24%. Nie były realizowane założenia ilościowe w zakresie redukcji stopy bezrobocia w obszarach najbardziej dotkniętych tym zjawiskiem.

Znaczne kwoty przekazane do Polski w związku z realizacją NSRO nie przekładają się jak dotąd na wyrównywanie regionalnych dysproporcji w zamożności społeczeństwa. Różnice w sile nabywczej⁴³ ludności poszczególnych regionów Polski są znaczne. Siła nabywcza na mieszkańca w Warszawie jest wyższa o 78,5% od średniej krajowej i o 112,5% niż w powiecie przemyskim – dla porównania w przypadku Czech, siła nabywcza w rejonie stolicy jest o około 30% wyższa niż średnia krajowa, a w przypadku Norwegii zróżnicowanie tego rodzaju oszacowano na poziomie 11%⁴⁴.

Tabela 11. Wybrane wskaźniki realizacji przez NSRO

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	Zakładana wartość wskaźnika 2013
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	3,9	4,5	2,0	1,6	5,2
PKB na 1 mieszkańca w PPS ¹ (UE 27 = 100)	63	65	67	.	.
Średnia stopa inwestycji (%)	19,9	20,2	19,2	18,4	24,0
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową mierzone jako % PKB	0,70	0,80	0,90	.	1,5
Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną, liczony jako % wszystkich przedsiębiorstw	29,6	29,8	28,8	.	60,0
Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle	35,2	33,6	31,8	.	37,5
Łączna długość autostrad (km)	857,4	1.069,6	1.365,1	.	1.754
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	674,7	737,6	1.052,4	.	2.555
Wydajność pracy na 1 pracującego (UE 25 = 100)	65,4	66,9	.	.	75,0
Bezrobocie w 3 podregionach (NUTS 3) o najwyższej stopie bezrobocia (%)	23,7	23,7	24,5	.	22,0
Średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni)	830	830	685	.	200
Wskaźnik postrzegania korupcji	5,3	5,5	58,0 ²	60,0	5,0
Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu na wsi (%)	56,0	61,0	66,0	.	70,0

¹ Ang. Purchasing Power Standard – wskaźnik uwzględnia siłę nabywczą.

² W roku 2012 obowiązywała skala 0–100, gdzie 0 oznacza, że kraj jest postrzegany jako bardzo skorumpowany, a 100 oznacza, że jest postrzegany jako pozbawiony korupcji, natomiast w latach poprzednich obowiązywała skala 0–10.

Źródło: Eurostat, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, wskaźniki monitorujące. GUS.

⁴² Zgodnie z Raportem Komisji Europejskiej *Innovation Union Scoreboard 2013*.

⁴³ Siła nabywcza to przypadający na osobę dochód (w tym wszelkie świadczenia otrzymywane od państwa), jaki pozostaje do jej dyspozycji po odliczeniu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne.

⁴⁴ *GfK purchasing power Europe 2013/2014*.

W *Indeksie Postrzegania Korupcji (CPI 2013)* Transparency International⁴⁵ sklasyfikowała Polskę na 38 miejscu. Oznacza to, że awansowaliśmy o trzy pozycje w porównaniu z rokiem poprzednim. Nasz kraj uzyskał 60 punktów na 100 możliwych. Czoło rankingu od lat pozostaje niezmiennie – przodują państwa skandynawskie, Singapur i Szwajcaria, a także Nowa Zelandia. Na końcu rankingu znalazły się Afganistan, Korea Północna i Somalia – uzyskały po zaledwie 8 punktów każde i z tym wynikiem zamykają ranking. Bardzo nisko znalazły się także Rosja (127 miejsce), a zwłaszcza Ukraina, która uplasowała się na 144 pozycji. Jeśli chodzi o kraje Unii Europejskiej to najgorzej została oceniona sytuacja Grecji, która uzyskała zaledwie 40 punktów i 80 miejsce – gorzej niż Bułgaria i Rumunia, które zajęły odpowiednio 77 i 69 miejsce. Z kolei Hiszpania przesunęła się o 10 pozycji w dół, zajmując 40 miejsce.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

W przypadku PROW wskaźniki obrazujące rezultaty wydatkowania środków unijnych kształtowały się poniżej oczekiwanego poziomu pod względem liczby gospodarstw odbierających wsparcie ze środków unijnych, jak również wynikających z tego efektów gospodarczych. Zagregowany wskaźnik wykorzystania środków na koniec 2013 r. z budżetu Unii Europejskiej na PROW wyniósł 71,4%. Przede wszystkim na koniec 2013 r. nie zostały osiągnięte efekty wiążące się z dywersyfikacją działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz poprawą życia. Średni poziom realizacji powyższego celu wyniósł na koniec 2013 r. 54,3%. Również na niezadowolającym poziomie była realizacja wskaźników w zakresie poprawy konkurencyjności w sektorze rolnictwa i leśnictwa (75,2%)⁴⁶.

⁴⁵ Międzynarodowa, niezależna i pozarządowa organizacja badająca, ujawniająca i zwalczająca praktyki korupcyjne, przede wszystkim w życiu publicznym.

⁴⁶ Wskaźniki na podstawie zestawienia *European Network for Rural Development – Poland*.

IV. PLANOWANIE I UCHWALANIE BUDŻETU PAŃSTWA

- ▶ **Prognozy makroekonomiczne i budżetowe okazały się nierealne i konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej.**
- ▶ **Opracowanie projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 przebiegało pod presją czasu. Korekta wydatków miała charakter doraźny, krótkookresowy, a nie perspektywiczny, długookresowy i nie służyła systemowemu porządkowaniu wydatków budżetowych i poprawie ich efektywności.**
- ▶ **Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2012–2015 nie ułatwił zarządzania finansami publicznymi i nie wsparł przygotowania budżetu państwa na rok 2013. Dane budżetowe ujęte w tym planie wymagały wielomiliardowych korekt po stronie dochodów i wydatków.**

1. Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2013

W dniu 31 maja 2012 r. Minister Finansów, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁴⁷ (tzw. Notę budżetową), a w dniu 12 czerwca 2012 r. Rada Ministrów przyjęła *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2013*. W nocie budżetowej przyjęto, że do opracowania projektu ustawy budżetowej wykorzystanych będzie 17 formularzy planów rzeczowych zadań (o jeden więcej niż w 2012 r.), 45 formularzy projektu budżetu (o trzy mniej niż rok wcześniej) i 3 formularze dla układu zadaniowego (o jeden mniej niż rok wcześniej). W porównaniu do 2012 r. ujednolicono wzory formularzy planistycznych, obejmujących poszczególne formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych – państwowy fundusz celowy oraz agencję wykonawczą, instytucję gospodarki budżetowej i niektóre państwowe osoby prawne. Tak jak w roku poprzednim, w nocie budżetowej obowiązywał zapis o tym, że wydatki budżetowe należy prognozować racjonalnie i oszczędnie, a planowana wysokość wydatków budżetowych nie może przekroczyć kwot wyliczonych przy zastosowaniu wydatkowej reguły dyscyplinującej, przewidującej, że kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, powiększonego o punkt procentowy.

Plany rzeczowe zadań dysponenti przekazali do Ministerstwa Finansów, zgodnie z wymogami noty budżetowej. W Ministerstwie Finansów dokonano analizy zapotrzebowań zgłoszonych przez dysponentów między innymi pod kątem planowania wynagrodzeń, dotacji czy inwestycji. Badano przyczyny odchyień w kwotach wydatków planowanych w porównaniu do roku 2012 oraz stopień wykonania wydatków w roku 2012. W planach rzeczowych stanowiących podstawę sporządzenia projektu budżetu dysponenti prezentowali kwoty zapotrzebowań znacznie wykraczające poza możliwości finansowe budżetu państwa. Podobnie jak w latach poprzednich, w planach rzeczowych dysponenti wykazywali oczekiwane zapotrzebowania, które na kolejnych etapach planowania i uszczegóławiania projektu ustawy budżetowej były dostosowane (zmniejszane) do realnych możliwości ich sfinansowania w 2013 r. Ministerstwo Finansów, wprowadzając korekty zapotrzebowań przekazywanych

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 628.

przez dysponentów, kierowało się kryteriami najpilniejszych potrzeb i stopniem zaawansowania zadań. Zdaniem NIK Ministerstwo Finansów powinno w większym stopniu egzekwować od dysponentów rzetelność planowania kwot na wydatki (szczególnie majątkowe), co czyniłoby proces bardziej transparentnym, przewidywalnym i mniej pracochłonnym. Wzmacniałoby także rozliczalność uczestników planowania budżetowego.

Po analizie planów rzeczowych Minister Finansów ustalił wstępne limity wydatków dla części budżetowych, zgodnie z § 3 noty budżetowej. We wstępnym limicie uwzględniono skutki przechodzące z 2012 r., na przykład na dodatki dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej, oraz tzw. wydatki sztywne zdeterminowane przepisami prawa. Wstępny limit wydatków nie uwzględniał natomiast wydatków o charakterze jednorazowym, które realizowane były w 2012 r. Szacując limit wydatków, uwzględniono obowiązujące regulacje prawne, określające sposób ustalania wysokości wydatków budżetowych dla zadań. Wykorzystywano także informacje przedstawiane przez dysponentów w planach rzeczowych. W pismach limitowych Minister Finansów przypomniał dysponentom, że w ramach realizowanej polityki kadrowo-płacowej, posiadają uprawnienia do dokonywania w trakcie prac planistycznych nad ustawą budżetową zmian w zakresie przeniesień etatów i wynagrodzeń pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, mających na celu zapewnienie prawidłowej realizacji zadań, w tym również wypłatę należnych nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych. Wskazał również na konieczność precyzyjnego planowania należnych budżetowi państwa dochodów.

Dysponenci budżetu państwa w terminie do dnia 17 sierpnia 2012 r. przedłożyli Ministerstwu Finansów dane dotyczące opracowania projektu budżetu państwa na rok 2013.

W efekcie zastosowania dyscyplinującej reguły wydatkowej realny wzrost wydatków elastycznych oszacowano w projekcie budżetu państwa na 2013 r. w wysokości 0,2 punktu procentowego ponad inflację, tj. poniżej ustawowego progu 1%. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych oszacowano na 2,7%, a ceny te faktycznie wzrosły o 0,9%.

Prace nad projektem ustawy budżetowej prowadzone były przy wykorzystaniu mieszanej formy planowania *od dołu (bottom-up)* i *od góry (top-down)*. Dysponenci części budżetowych przekazywali Ministrowi Finansów wstępne informacje o zakresie finansowym (rzeczowym) zadań koniecznych do realizacji w roku budżetowym (podejście *bottom-up*), a Minister Finansów dokonał ich analizy i urealnienia do możliwości finansowych budżetu państwa oraz ustalił dysponentom wstępny limit wydatków (podejście *top-down*).

Projekt ustawy budżetowej na rok 2013 wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów 2 września 2012 r. Rada Ministrów 27 września 2012 r. podjęła uchwałę o przyjęciu projektu, a 29 września 2012 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych, przekazała projekt ustawy budżetowej do Sejmu.

Działaniami uzupełniającymi do przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej były rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴⁸ (w tzw. Ustawie okołobudżetowej). Utrzymano zamrożenie funduszu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2013 r. ustalono w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2013 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie została zwaloryzowana. Zgodnie z art. 16 ustawy okołobudżetowej wysokość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków

⁴⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1456 ze zm.

pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, nie mogła przekroczyć w roku 2013 wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2012⁴⁹ albo wynikających z planów finansowych na rok 2012. W 2013 r. wielkość wynagrodzeń bezosobowych, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych nie mogła przekroczyć w 2013 r. wielkości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2012 albo wynikających z planów finansowych na rok 2012. Zarówno dla wynagrodzeń, jak i dla wynagrodzeń bezosobowych, wprowadzono odrębne reguły dotyczące ich przyrostu w tych podmiotach, w których wielkość wynagrodzeń bezosobowych finansowano z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych. Wynagrodzenia w tych podmiotach mogły być zwiększone w stosunku do stanu z 2012 r. tylko w przypadkach, gdy te zwiększane wynagrodzenia były finansowane w wysokości co najmniej 70% ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych.

Dochody budżetu państwa prognozowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 przekazany Radzie Ministrów 2 września 2012 r. (299.185,3 mln zł), w stosunku do ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm (299.385,3 mln zł) uległy zwiększeniu o 200,0 mln zł, wydatki zwiększono (*per saldo*) z 334.787,3 mln zł do 334.950,8 mln zł, tj. o 163,5 mln zł, a deficyt zmniejszono z 35.602,0 mln zł do 35.565,5 mln zł (o 36,5 mln zł).

W toku prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2013 kwoty ogółem dochodów i wydatków oraz wysokość nadwyżki w budżecie środków europejskich nie ulegały zmianie i wyniosły odpowiednio 81.403,7 mln zł, 75.249,1 mln zł oraz 6.154,6 mln zł.

Ustawa budżetowa na rok 2013 została uchwalona 25 stycznia 2013 r. i podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 1 lutego 2013 r.

Po raz kolejny w art. 1 ustawy budżetowej termin *budżet państwa* został użyty w sposób niezgodny ze znaczeniem ustalonym w przepisach ustawy o finansach publicznych i Konstytucji RP. Ustawy budżetowe w latach 2010–2013 zawierały przepisy, które nie były terminologicznie dostosowane do systemu prawa, bowiem pojęcia *budżet państwa* użyły w znaczeniu odmiennym od nadanego w Konstytucji RP i ustawie o finansach publicznych. Takie rozwiązanie stosowano konsekwentnie w załącznikach do ustawy budżetowej.

Zdaniem NIK Minister Finansów powinien aktywniej uczestniczyć w zarządzaniu planowaniem zagregowanych kwot dochodów i wydatków, szczególnie tych inwestycyjnych i prorozwojowych, oraz badać przyczyny ich kształtowania się w dłuższej niż rok perspektywie budżetowej. Powinno to nastąpić w ramach zwiększania podejścia *od góry (top-down)* w planowaniu budżetowym, na które wskazano w aktualizacjach Programu konwergencji w latach 2011–2012.

2. Nowelizacja ustawy budżetowej

Decyzję w sprawie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 Rada Ministrów podjęła 16 lipca 2013 r. Tego samego dnia Minister Finansów poinformował dysponentów o konieczności dokonania analizy wydatków zaplanowanych na rok 2013 w celu wygenerowania oszczędności, a także wskazał wysokość kwoty zmniejszenia planu, bez podania metodologii jego redukcji. Zasadniczym kluczem zastosowanym przez Ministerstwo Finansów do redukcji limitu wydatków był procent nie-

⁴⁹ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia z 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 273).

wykonanego planu z ostatnich dwóch lat, analiza struktury wydatków sztywnych i elastycznych (np. udziału funduszu wynagrodzeń) oraz krajowych i unijnych. Dysponentom zalecono również, aby przy zmniejszaniu planu wydatków oszczędności nie miały negatywnego wpływu na sytuację obywateli oraz nie powodowały powstania zobowiązań Skarbu Państwa.

Przed zmianą ustawy budżetowej na rok 2013 dokonano zmian w ustawie o finansach publicznych⁵⁰. Z dniem 20 sierpnia 2013 r. zawieszono stosowanie w 2013 r. pierwszego progu ostrożnościowego oraz tzw. tymczasowej reguły wydatkowej. W efekcie tych zmian nie miała zastosowania zasada wynikająca z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie większa od 55%, na kolejny rok Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. Zawieszenie stosowania pierwszego progu ostrożnościowego skutkowało zawieszeniem zasady, zgodnie z którą w przypadku przekroczenia tego progu, deficyt budżetowy w roku bieżącym nie może być wyższy niż deficyt w roku poprzednim. Rozwiązanie to zapoczątkowało proces odchodzenia od dotychczasowego systemu obowiązujących reguł fiskalnych na rzecz reguł o charakterze antycyklicznym, tj. stabilizującej reguły wydatkowej, którą wprowadzono do obowiązującego porządku prawnego w 2014 r. Kolejne jednak zmiany progów w ramach procedur ostrożnościowo-sanacyjnych powinny następować z należytych wyprzedzeniem, chyba że zachodzą okoliczności nadzwyczajne.

Zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 towarzyszyła także zmiana niektórych przepisów ustawy o budżecie⁵¹. Zastąpiono ograniczenie wynikające z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵², zgodnie z którym na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedzającego rok budżetowy, kwotą 28.252,3 mln zł.

W trakcie prac Rady Ministrów, Sejmu i Senatu prognoza dochodów ogółem wskazana przez Ministra Finansów 14 sierpnia 2013 r. w projekcie zmiany ustawy budżetowej na rok 2013 nie uległa zmianie i została ustalona w wysokości 275.729,4 mln zł.

Limit wydatków ogółem uległ zmniejszeniu z 327.294,9 mln zł do 327.294,4 mln zł, tj. o 0,5 mln zł w grupie ekonomicznej – wydatki majątkowe, w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Zmniejszenie limitu wydatków o 0,5 mln zł miało także wpływ na zmniejszenie o tę samą kwotę deficytu budżetowego.

⁵⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 938).

⁵¹ Ustawa z dnia 13 września 2013 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1199).

⁵² Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.

Tabela 12. Zmiany wprowadzone ustawą zmieniającą ustawę budżetową na rok 2013

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa	Ustawa o zmianie ustawy budżetowej	3:2	3-2
	mln zł		%	mln zł
1	2	3	4	5
Dochody	299.385,3	275.729,4	92,1	-23.655,9
Dochody podatkowe	266.982,7	239.150,2	89,6	-27.832,5
Dochody niepodatkowe	30.806,7	34.978,7	113,5	4.172,0
Środki z UE i innych źródeł	1.596,0	1.600,5	100,3	4,5
Wydatki	334.950,8	327.294,4	97,7	- 7.656,4
Dotacje i subwencje	157.420,9	156.296,8	99,3	-1.124,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	24.487,5	24.144,3	98,6	-343,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	62.460,7	60.494,5	96,9	-1.966,2
Wydatki majątkowe	16.175,7	12.525,1	77,4	-3.650,6
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	43.511,8	42.704,8	98,1	-807,0
Środki własne UE	17.775,3	18.179,9	102,3	404,6
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	13.118,9	12.949,1	98,7	-169,8
Deficyt	35.565,5	51.565,0	145,0	15.999,5

Źródło: ustawa budżetowa z dnia 25 stycznia 2013 r. oraz ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej

W ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 prognozę dochodów obniżono w stosunku do kwoty z ustawy budżetowej łącznie o 23.655,9 mln zł, z tym że obniżenie dla części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (o 22.898,4 mln zł) stanowiło 96,8% tej zmiany. Prognozę dochodów w istotny sposób zmieniono także w sześciu innych częściach budżetu państwa, w których dokonano:

- podwyższenia kwoty planowanej o 1.040,0 mln zł, tj. o 32,4% w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, o 1.396,4 mln zł (o 27,7%) w części *Skarb Państwa* i o 1.122,0 mln zł (o 73,3%) w części *Obsługa długu krajowego*;
- obniżenia wielkości planowanej o 1.422,2 mln zł (o 88,3%) w części *Transport*, o 1.907,9 mln zł (o 53,5%) w części *Środowisko* i o 1.334,0 mln zł (o 45,9%) w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej*.

Limit wydatków zredukowano o 7.656,4 mln zł. W najwyższych kwotach zmniejszono plan wydatków w sześciu częściach: *Obrona narodowa* (o 3.146,5 mln zł), *Obsługa zadłużenia zagranicznego* (o 1.052,5 mln zł), *Rezerwy celowe* (o 1.014,3 mln zł), *Transport* (o 1.012,3 mln zł), *Rozwój wsi* (o 385,6 mln zł) i *Budżety wojewodów* (o 223,1 mln zł). W częściach tych zmniejszono plan o kwotę 6.834,3 mln zł, co stanowiło 89,3% redukcji limitu wydatków ogółem we wszystkich częściach. Limit na wydatki majątkowe i bieżące w najwyższych kwotach zredukowano w części *Obrona narodowa* (odpowiednio o 1.876,3 mln zł i o 885,8 mln zł), a na dotacje i subwencje w częściach *Rozwój wsi* (o 385,5 mln zł) i *Obrona narodowa* (o 241,3 mln zł).

Nie uległy zmianie kwoty ogółem dochodów, wydatków i nadwyżki budżetu środków europejskich przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2013. Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 została uchwalona przez Sejm 27 września 2013 r. i podpisana przez Prezydenta RP 4 października 2013 r.

Zdaniem NIK ograniczanie limitu wydatków budżetowych przy przyjęciu znacznego stopnia uproszczenia oraz w krótkim czasie, nie służyło systemowemu porządkowaniu wydatków i poprawie ich efektywności. Dysponentom wyznaczono kilka dni na przedstawienie propozycji zmian w limitach wydatków (od 16 do 24 lipca 2013 r.). Trudno uznać, aby w tym czasie mogli ten proces przeprowadzić w sposób w pełni rzetelny i zgodny z oczekiwaniami rozwojowymi państwa. Tym bardziej, że w efekcie wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej, wydatki planowane w roku 2013 (po nowelizacji) miały stanowić trwałą bazę do wyliczania kwoty wydatków w następnych latach. Ponadto pilotaż przeglądu efektywnościowego, przeprowadzony od października 2012 r. do kwietnia 2013 r., w którym uczestniczyli pracownicy Ministerstwa Finansów, wykazał, że we wszystkich jednostkach objętych badaniem (tj. w urzędach skarbowych, urzędach gmin i jednostkach Służby Więziennej) nie można było przedstawić obszarów, które jednoznacznie wskazywałyby na możliwość poprawy efektywności wydatków i uzyskania oszczędności⁵³.

Oznacza to, że działania ukierunkowane na poszukiwanie oszczędności w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2013 miały charakter doraźny, krótkookresowy, a nie perspektywiczny, długookresowy.

3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa oraz planowanie dochodów, wydatków budżetu państwa i deficytu w latach 2010–2013

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF) powinien określać średnioterminowe ramy dla planowania budżetu państwa. Zarówno ustawodawstwo krajowe, jak też legislacyjne i pozalegisłacyjne zalecenia dla krajów UE wskazują na korzyści wynikające ze średnioterminowego planowania finansowego w sektorze finansów publicznych oraz formułują zasady poprawnej polityki fiskalnej, której celem są zrównoważone finanse publiczne sprzyjające stabilnemu wzrostowi gospodarczemu. W 2012 r. maksymalny limit deficytu budżetu państwa stanowił kluczową kategorię w planowaniu budżetowym, ze względu na obowiązujący w tym czasie przepis art. 105 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁵⁴. Stanowił on, że w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa*.

W WFPF na lata 2012–2015 stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów z 8 maja 2012 r.⁵⁵, maksymalny deficyt budżetu państwa prognozowano w kwocie 32,0 mld zł. W projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. przekazanym we wrześniu 2012 r. do Sejmu deficyt ustalono w kwocie 35,6 mld zł. W ustawie nowelizującej ustawę budżetową deficyt podwyższono do 51,6 mld zł.

Zakaz ustalania w projekcie ustawy budżetowej deficytu wyższego od przyjętego w WFPF nie miał charakteru bezwzględnego, bowiem zgodnie z ust. 3 art. 105 ustawy o finansach publicznych, w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe było uwzględnienie deficytu na poziomie wyższym, niż wynikający z WFPF. Rada Ministrów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 podwyższenie deficytu uzasadniła tym, że w trakcie opracowywania projektu ustawy budżeto-

⁵³ Szczegółowe informacje dotyczące pilotażu zawarte zostały w dokumencie opracowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Finansów *Wyniki pilotażu przeglądu efektywnościowego*, Warszawa, 20 maja 2013 r.

⁵⁴ Ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646) z dniem 28 grudnia 2013 r. uchylony został art. 105 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁵ Uchwała Nr 171 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2012–2015 (M.P. z 2012 r. poz. 292) uchylona z dniem 28 grudnia 2013 r.

wej prognozy wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej na rok przyszły uległy pogorszeniu w stosunku do tych, które były podstawą przygotowania WFPF. Oznacza to, że wymóg formalny wynikający z przepisów spełniono, co nie zmienia faktu, iż prognoza wymagała korekty.

W WFPF wskazywano na konieczność prowadzenia polityki fiskalnej w oparciu o ostrożne prognozy makroekonomiczne⁵⁶. Te zostały przyjęte dla roku 2013 nadmiernie optymistycznie, co Rada Ministrów przyznała w uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013.

Ponadto w WFPF wskazywano na kluczowe znaczenie racjonalnych szacunków budżetu państwa⁵⁷, a te wymagały w 2013 r. wielomiliardowych korekt po stronie dochodów i wydatków, oraz na potrzebę nowelizacji ustawy budżetowej. W efekcie trudno uznać, aby instrument ten skutecznie wspierał przygotowanie budżetu państwa na rok 2013.

Zdaniem NIK zmiany w zakresie WFPF, wprowadzone ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zakładające wzmocnienie spójności między przepisami odnoszącymi się do WFPF i stabilizującej reguły wydatkowej, mogą wpłynąć na poprawę średniookresowych ram budżetowych w Polsce pod warunkiem systematycznego i konsekwentnego badania oraz analizowania przez Ministra Finansów efektów tych rozwiązań.

W latach 2010–2012 realizacja prognozy dochodów nie przebiegała w sposób stabilny. Uzyskane dochody stanowiły od 97,9% prognozy w 2012 r. do 101,6% prognozy w 2011 r. Przy porównywalnej realizacji planu wydatków w latach 2010–2012, od 96,6% planu w 2011 r. do 97,9% planu w 2010 r., zmienność wykonania prognozy dochodów miała wpływ na wykonanie deficytu. Deficyt budżetowy wyniósł od 62,5% planu w 2011 r. do 86,9% planu w 2012 r. Największą stabilność w realizacji prognoz dochodów w latach 2010–2012 odnotowano w podatku dochodowym od osób fizycznych, od 98,6% w 2010 r. do 99,7% w 2011 r., a największą zmienność w podatku dochodowym od osób prawnych, od 82,8% w 2010 r. do 100,2% w 2011 r. W latach 2010–2012 prognoza dochodów podatkowych stanowiła 89–90% dochodów prognozowanych budżetu państwa ogółem. Struktura prognozy w ustawie budżetowej na 2013 r. była porównywalna do lat poprzednich i wynosiła 89,2%, aby w ustawie zmieniającej ustawę budżetową na rok 2013 zmalała do 86,7%. Największą zmianę (3,7 punktu procentowego) odnotowano w strukturze podatków pośrednich. W ustawie budżetowej na 2012 r. stanowiły one 66,8%, a w ustawie nowelizującej ustawę budżetową na 2013 r. 63,1%. Wpływ na tak ukształtowaną strukturę prognozy podatków pośrednich miała przede wszystkim prognoza wpływów z podatku od towarów i usług. Dochody prognozowane z tego podatku zmalały z 45,0% w ustawie budżetowej na rok 2012 do 41,0% w ustawie nowelizującej ustawę budżetową na 2013 r. W strukturze dochodów prognozowanych ogółem zmalał udział z tytułu dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych z 10,6% w ustawie budżetowej na 2010 r. do 8,0% w ustawie zmieniającej ustawę budżetową na 2013 r. Wzrósł natomiast udział prognozy dochodów niepodatkowych z 9,0% w ustawie budżetowej na 2010 r. do 12,7% w ustawie nowelizującej ustawę budżetową na 2013 r. (w ustawie budżetowej na 2013 r. udział ten wyniósł 10,3% i był taki sam jak w ustawie budżetowej na 2011 r.). Największe znaczenie dla dochodów budżetowych w grupie dochodów niepodatkowych miała prognoza opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych. W strukturze planowanych dochodów ogółem z tego tytułu nie zaobserwowano trwałej tendencji. Stanowiły one od 5,0% w 2012 r. do 6,8% w 2011 r. Malał udział środków z UE i innych źródeł z 1,4% dochodów ogółem w 2010 r. do 0,6% w ustawie zmieniającej ustawę budżetową na rok 2013.

W wydatkach najmniejsze różnice między planem a wykonaniem w latach 2010–2012 wystąpiły w grupie ekonomicznej wydatków bieżących jednostek budżetowych, gdzie plan wykonano w 96,4%

⁵⁶ WFPF 2012–2015, s. 5.

⁵⁷ WFPF 2012–2015, s. 18.

w 2010 r. i 93,5% w latach 2011–2012. Największe różnice w wykonaniu planu odnotowano we współfinansowaniu projektów z udziałem środków z UE. Plan zrealizowano od 68,8% w 2010 r. do 78,6% w 2012 r.

Biorąc pod uwagę rok do roku i poszczególne lata w okresie 2010–2013, tempo wzrostu prognozy dochodów ulegało zmniejszeniu. Prognozę dochodów dla roku 2011 zwiększono o 9,7% w stosunku do prognozy z 2010 r., a dla roku 2013 r. tylko o 1,9% prognozy z 2012 r. W dochodach podatkowych największe różnice wystąpiły w podatku dochodowym od osób prawnych. Prognozę dla roku 2011 ustalono na poziomie 94,3% prognozy z 2010 r. i 111,3% w 2013 r. w relacji do roku 2012. Tempo wzrostu kwot prognozowanych nie było też stabilne w podatku od gier (odpowiednio w okresie 2010–2012 wynosiło 106,4%, 81,0% i 92,4% rok do roku poprzedniego).

Niestabilne było tempo zmian prognozy dla dochodów niepodatkowych (125,2%, 96,7% oraz 113,6%) i to we wszystkich pozycjach, tj. dywidendy i wpłaty z zysku, wpłaty z zysku NBP, cło, opłaty, grzywny odsetki i inne dochody niepodatkowe oraz wpłaty jednostek samorządu terytorialnego.

Tempo wzrostu planowanych wydatków było wyrównane. Rozpatrując relację rok do roku, wydatki roku 2011 zaplanowano w wysokości 104,0% planu roku poprzedniego, a w 2013 r. 101,9%. Deficyt budżetowy w roku 2011 zaplanowano w wysokości 77,0% deficytu planowanego w 2010 r., a w 2013 r. 101,6% deficytu planowanego w 2012 r. w strukturze limitu wydatków ogółem w latach 2010–2013 nie było istotniejszych zmian w trzech grupach ekonomicznych *Dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, Wydatki bieżące jednostek budżetowych*.

Na 2013 r. dochody i wydatki zaplanowano w kwocie o 1,9% wyższej od planu na rok 2012, a deficyt w kwocie wyższej o 1,6%. Dochody zaplanowano w kwocie wyższej od wykonanej w 2012 r. o 4,1% (o 11.790,2 mln zł), wydatki o 5,3% (o 16.948,9 mln zł), a deficyt o 17,0% (o 5.158,8 mln zł). Znaczne różnice zauważalne są pomiędzy planem na rok 2013 a wykonaniem z lat 2010–2012. Prognoza dochodów na 2013 r. była wyższa o 19,6% (o 49.082,8 mln zł) od wykonania dochodów roku 2010, o 7,9% (o 21.828,1 mln zł) od wykonania w 2011 r. oraz o 4,1% od wykonania w 2012 r. (11.790,2 mln zł). Wynik dla roku 2013 ustalono w wysokości o 20,2% (o 9.025,6 mln zł) niższej od wyniku 2010 r., a wyższej o 41,6% (o 10.441,1 mln zł) niż w roku 2011 i o 17,0% (o 5.158,8 mln zł) niż w 2012 r.

Poważniejsze zmiany wystąpiły w planowaniu pozostałych czterech grup wydatków:

- *Wydatki majątkowe* – plan zmalał z 5,3% ogółu wydatków w 2010 r. do 3,8% w 2013 r.;
- *Wydatki na obsługę długu publicznego* – plan wzrósł z 11,6% w 2010 r. do 13,0% w 2013 r.;
- *Środki własne Unii Europejskiej* – plan wzrósł z 4,7% w 2010 r. do 5,6% w 2013 r.;
- *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE* – plan zmalał z 5,3% w 2010 r. do 4,0% w 2013 r.

Zdaniem NIK zmienność danych budżetowych wskazuje na zasadność dokonania w Ministerstwie Finansów pogłębionej analizy narzędzi i metod prognostycznych. Kwoty dochodów i wydatków budżetowych powinny być prognozowane wieloaspektowo, z uwzględnieniem parametrów i założeń makroekonomicznych oraz poszczególnych pozycji składających się na dochody i wydatki wraz z czynnikami je warunkującymi w ujęciu historycznym i perspektywicznym. W prognozach powinny być uwzględnione w sposób możliwie kompleksowy i spójny czynniki ryzyka. Prognozy powinny być poddawane regularnej ocenie *ex post*, przy uwzględnieniu danych co najmniej kilku lat, a znaczące odchylenia od założeń stanowić podstawę do podejmowania działań zaradczych. Poprawie jakości prognoz budżetowych powinna być nadana większa niż dotychczas waga, a decydującym wsparciem powinna być możliwie spójna i stabilna polityka społeczno-gospodarcza Rządu.

V. RZĄDOWE SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **Wykazane w sprawozdaniu Rady Ministrów dane dotyczące podstawowych wielkości budżetu państwa są wiarygodne i wynikają ze sprawozdań poszczególnych dysponentów budżetu państwa.**
- **Roczne sprawozdania budżetowe wszystkich kontrolowanych dysponentów części budżetowych oraz 93,8% objętych kontrolą dysponentów III stopnia zostały zaopiniowane pozytywnie.**
- **W jednostkach objętych kontrolą NIK wydała 89% opinii pozytywnych w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia

Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Obowiązek jego przedstawienia wynika z normy konstytucyjnej (art. 226 ust.1 Konstytucji RP). Treść sprawozdania zgodnie z art.182 ust. 3 ustawy o finansach publicznych obejmowała:

- dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych,
- dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej,
- przychody i koszty państwowych funduszy celowych,
- przychody i koszty agencji wykonawczych,
- przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej,
- przychody i koszty jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo do rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa dołączone zostały dokumenty przewidziane w art. 182 ust. 4–7 ustawy o finansach publicznych.

2. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych

Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych wyraża opinię NIK w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Opinia w sprawie wiarygodności rozliczeń stanowi potwierdzenie, że ostateczne roczne sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2013 opracowane przez dysponentów środków budżetowych przekazują prawdziwy stan dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań za ten rok budżetowy.

2.1. Sprawozdanie Rady Ministrów

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności, zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub były nieistotne.

Wyrażona opinia o wiarygodności danych opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych, przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach rewizji finansowej.

Proces poświadczenia wiarygodności wykonania podstawowych wielkości budżetu państwa obejmował:

- ocenę systemów księgowych, aby upewnić się, czy stanowią one właściwą podstawę uzyskania rzetelnych danych (kompletnych i poprawnych),
- weryfikację kluczowych procedur księgowych, aby upewnić się, czy funkcjonują one prawidłowo,
- analityczną kontrolę danych księgowych, aby upewnić się, czy są one przedstawione spójnie i wydają się racjonalne,
- bezpośrednie sprawdzenie próby zapisów księgowych, aby upewnić się, czy transakcje leżące u ich podstaw miały miejsce i są poprawnie zarejestrowane,
- sprawdzenie sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

2.2. Sprawozdawczość budżetowa

Przeprowadzono kontrolę rocznych sprawozdań budżetowych:

- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych

oraz sprawozdań z operacji finansowych za IV kwartał 2013 r.

- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji

sporządzonych przez dysponentów 104 części budżetowych oraz 146 dysponentów budżetu państwa III stopnia. Ponadto w 48 częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Sprawdzono także zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowość ich sporządzania.

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych sporządzane są w oparciu o zasadę kasową lub memoriałową, zależnie od rodzaju prezentowanych danych. Dochody i wydatki budżetu państwa wykazywane są w ujęciu kasowym, natomiast pozostałe dane, w tym o stanie środków pieniężnych, należności i zobowiązań, w ujęciu memoriałowym.

Za zgodne z obowiązującymi przepisami sporządzenie wyżej wymienionych sprawozdań odpowiadają kierownicy kontrolowanych jednostek.

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie, czy sprawozdania te rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, przedstawiają dane i informacje istotne dla oceny rozliczeń finansowych budżetu państwa.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność⁵⁸, pozwalającą na wyrażenie o nich opinii. Poprzedzone zostało kontrolą ksiąg rachun-

⁵⁸ Zgodnie z *Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej* to wysoki, ale nie absolutny poziom ufności.

kowych, aby upewnić się, czy wynikające z nich dane zaprezentowane w sprawozdaniach są wiarygodne. Sprawdzone także, czy stosowane były procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań. Wszystkie kontrolowane sprawozdania zostały także sprawdzone pod kątem terminowości ich sporządzenia.

W wyniku przeprowadzonego badania NIK stwierdziła, że sprawozdania wszystkich kontrolowanych dysponentów części budżetowych przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków budżetu państwa w 2013 r. NIK zaopiniowała pozytywnie również roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 136 dysponentów III stopnia (93,2% skontrolowanych). Do pozostałych sprawozdań NIK zgłosiła zastrzeżenia.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- a) sprawozdania Rb-27 i Rb-N Sądu Rejonowego w Chełmie (część *Sądy powszechne/Sąd Apelacyjny w Lublinie*), w których wartość należności wynikała z ewidencji księgowej, jednak nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego, ponieważ została zaniżona o 2.125,7 tys. zł na skutek nieujęcia w 2013 r. w księgach rachunkowych należności sądowych w sprawach karnych wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych,
- b) sprawozdania Rb-27 i Rb-N Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których zawyżono należności odpowiednio o 374,8 tys. zł oraz 667,7 tys. zł, na skutek nieskorygowania zaewidencjonowanej należności do kwoty wynikającej z wyroku Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie,
- c) sprawozdania Rb-27 Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu (część *Województwo wielkopolskie*), w którym wykazano należności zawyżone o 400,0 tys. zł, dotyczące nieuregulowanej w części opłaty legalizacyjnej, która nie podlegała egzekucji na skutek wydania i wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego.

W 2013 r. nie wyeliminowano podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Stosowany system przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek do obsługi płatności WPR. Spowodowało to, podobnie jak w latach poprzednich, zawyżenie dochodów wykazanych w sprawozdaniu Rb-27UE za 2013 r. o 248,0 mln zł oraz wydatków w sprawozdaniu Rb-28UE WPR o 253,2 mln zł. Wykazana nadwyżka budżetu środków europejskich została zaniżona o 780,7 mln zł (o 12,5%), w tym o 5,2 mln zł z tytułu przyjętego sposobu wykazywania w sprawozdaniach budżetowych dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania WPR i o 775,5 mln zł w wyniku niewykazania w sprawozdawczości budżetowej zwrotów wydatków z lat ubiegłych.

Z zastrzeżeniem powyższego, skontrolowane sprawozdania roczne z wykonania wydatków budżetu środków europejskich przez dysponentów części NIK zaopiniowała pozytywnie.

2.3. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała i oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych przez dysponentów środków budżetu państwa. Badanie ksiąg rachunkowych poprzedzone zostało oceną funkcjonujących w jednostkach systemów rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej. Księgi rachunkowe oceniono pod kątem ich wiarygodności i zgodności.

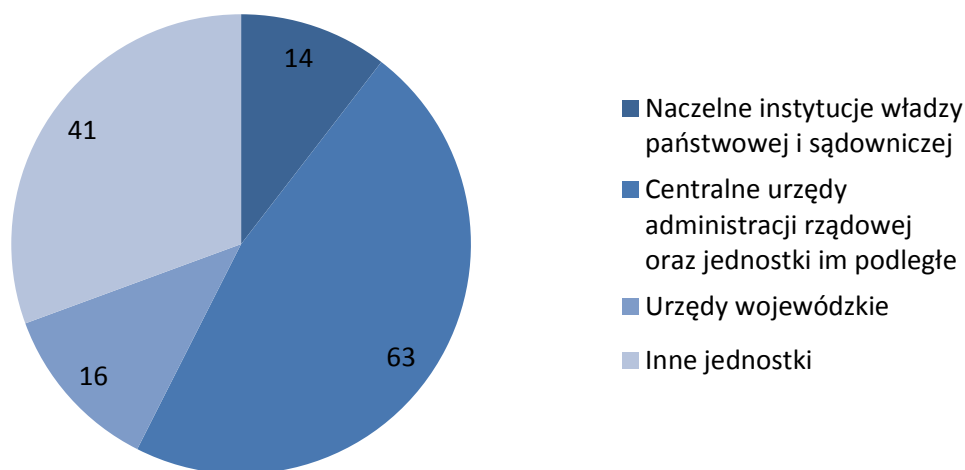
W 2013 roku ponownie odnotowano poprawę jakości prowadzenia ksiąg rachunkowych wyrażoną wzrostem udziału ocen pozytywnych we wszystkich obszarach badania prawidłowości ksiąg rachunkowych. Udział ocen pozytywnych wzrósł w porównaniu do roku 2012 od jednego punktu procentowego w przypadku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań rocznych (90,1% ocen pozytywnych w 2013 r.) do dziewięciu punktów procentowych w badaniu zgodności (84,6% ocen pozytywnych w 2013 r.).

Podobnie jak w latach poprzednich, więcej ocen pozytywnych wydano w jednostkach kontrolowanych po raz kolejny w latach 2011–2013 niż w jednostkach kontrolowanych po raz pierwszy w tym okresie. Potwierdza to skuteczność kontroli i konieczność ich kontynuowania w latach następnych. W jednostkach badanych po raz kolejny wydano ponad 96% ocen pozytywnych we wszystkich obszarach badania ksiąg rachunkowych, podczas gdy w jednostkach badanych po raz pierwszy udział ten wahał się od 66,7% w przypadku badania zgodności do 80,6% w przypadku badania wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdań bieżących.

Badanie ksiąg rachunkowych polegało w szczególności na weryfikacji stosowanych zasad rachunkowości, sprawdzeniu prawidłowości dokumentowania operacji gospodarczych, rzetelności, bezbłędności i sprawdzalności ksiąg rachunkowych oraz powiązań dokonanych w księgach rachunkowych zapisów z dowodami księgowymi. Badaniem objęto próbę wydatków i zobowiązań dobraną w głównej mierze metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości⁵⁹, zaś próbę do badania dochodów i należności określono, stosując metody niestatystyczne. Wielkość próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, która uwzględniała między innymi dotychczasowe wyniki kontroli NIK oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, w tym kontroli finansowej, a także efekty przeglądu analitycznego.

Kontrolę przeprowadzono w 134 jednostkach, w których sprawdzono około 18,9 tys. dowodów księgowych, tj. średnio 141 dowodów w jednostce. Wartość transakcji objętych badaniem wynosiła 6.269,8 mln zł. W 46 jednostkach, które wydatkowały w 2013 r. środki z budżetu środków europejskich, zbadano również próbę płatności na kwotę 1.721,4 mln zł.

Wykres 9. Liczba jednostek, w których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie programu kontroli.

⁵⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – MUS (ang. Monetary Unit Sampling).

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych wydano w 91 jednostkach, uogólniając wyniki badania próby na całość wydatków objętych badaniem. Przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości nieprawidłowości uznawanych za istotne i z tego względu skutkujących obniżeniem oceny. Dopuszczalny tolerowany poziom błędów przy badaniu wiarygodności wyznaczany był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,25% wydatków objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym określony został jako 5% wydatków objętych oceną. W 43 jednostkach przeprowadzono kontrolę w trybie uproszczonym. Zgodnie z założeniami przyjętymi w kontroli wykonania budżetu państwa, między innymi z uwagi na małą liczebność próby, odstąpiono w tych jednostkach od oceny rzetelności ksiąg, ograniczając się do wskazania nieprawidłowości stwierdzonych w badanej próbie.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych

Badanie wiarygodności polegało na zbadaniu wybranych dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którą dane zostają ujęte w sprawozdaniach budżetowych.

Kontrola wykazała nieprawidłowości na łączną kwotę 4.625,2 tys. zł, z czego w przypadku 17 dysponentów środków budżetowych (12,7%) nieprawidłowości te miały wpływ na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniach rocznych – kwota 571,2 tys. zł, a u 25 dysponentów (18,7%) wpływały na sprawozdawczość bieżącą – kwota 4.054,0 tys. zł. W obu przypadkach dotyczyły one ujmowania dowodów księgowych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, a także błędnej kwalifikacji transakcji w ramach klasyfikacji budżetowej.

Księgi rachunkowe pod kątem wiarygodności w odniesieniu do sprawozdań rocznych oceniono pozytywnie w 82 jednostkach (90,1%), w sześciu (6,6%) pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, a w trzech (3,3%) negatywnie. Pod kątem wiarygodności w odniesieniu do sprawozdań bieżących pozytywnie oceniono księgi rachunkowe w 81 jednostkach (89,0%), pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości w ośmiu (8,8%), a negatywnie w dwóch jednostkach (2,2%).

Badanie zgodności ksiąg rachunkowych

Badanie zgodności polegało na ocenie wybranych zapisów i dowodów księgowych pod względem ich poprawności formalnej, kompletności i kontroli bieżącej oraz dekretacji. Księgi rachunkowe pod kątem zgodności oceniono w 91 jednostkach, z czego w 77 oceniono pozytywnie (84,6%), w ośmiu pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości (8,8%) oraz w sześciu negatywnie (6,6%). Ujawnione w trakcie badania zgodności naruszenia niektórych przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości obejmowały błędy formalne zapisu w dzienniku dotyczące daty dokonania operacji gospodarczej lub danych identyfikacyjnych dowodu, błędy w kontroli bieżącej i dekretacji w zakresie wskazania miesiąca księgowania i sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych, a także akceptacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Organizacja systemu rachunkowości i kontroli zarządczej, w tym kontroli finansowej

Sposób organizacji systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w kontrolowanych jednostkach zbadano pod kątem:

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

W przypadku 24 jednostek (17,9%) NIK zgłosiła uwagi odnośnie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości wymaganych w art. 10 ustawy o rachunkowości, wskazujące głównie na brak lub niekompletność przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, opisu systemu informatycznego służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów. Zastrzeżenia te zostały uwzględnione w opiniach o prawidłowości ksiąg rachunkowych wydanych w odniesieniu do poszczególnych dysponentów.

VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH

1. Realizacja budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- W 2013 r. nastąpiło pogłębienie stanu nierównowagi finansowej budżetu państwa – w porównaniu do 2012 r. deficyt budżetu państwa wzrósł o blisko 40%.
- W budżecie środków europejskich po raz pierwszy zaplanowana i zrealizowana została nadwyżka, wyniosła ona ponad 6 mld zł.
- W budżecie państwa rozdysponowano 71,8% rezerwy ogólnej i 85,3% środków ujętych w rezerwach celowych.
- Dokonano zmian w planach wydatków 58 części budżetowych na łączną kwotę 16.396,8 mln zł, jednocześnie w 37 częściach dokonano blokad na kwotę 1.816,2 mln zł. Ponadto Minister Finansów zapewnił finansowanie lub dofinansowanie zadań na rok 2013 i lata następne na kwotę 5.132,9 mln zł.
- Zarządzanie płynnością pozwoliło na pełną i terminową obsługę płatności budżetu państwa.
- Minister Finansów nie określił bezpiecznego poziomu rezerwy płynnościowej.

1.1. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W drugim z kolei roku osłabienia gospodarczego zarówno wykonane łączne dochody, jak i zrealizowane łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, nie osiągnęły wartości przyjętych w ustawach budżetowych.

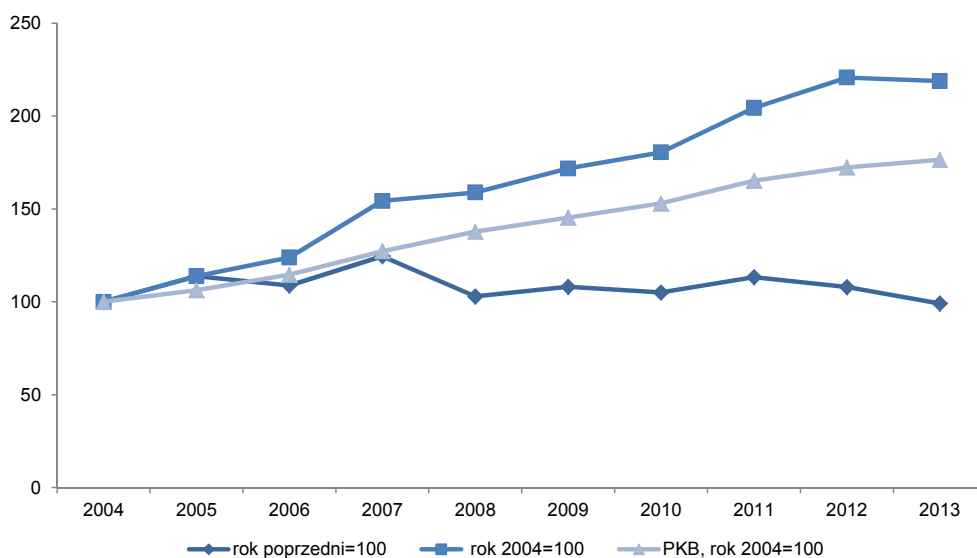
Tabela 13. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2012–2013

Wyszczególnienie	2012		2013		3:2	5:4	5:3
	Ustawa	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Budżet państwa							
Dochody	293.766,1	287.595,1	275.729,4	279.151,2	97,9	101,2	97,1
Wydatki	328.765,7	318.001,9	327.294,4	321.345,3	96,7	98,2	101,1
Wynik	-34.999,6	-30.406,8	-51.565,0	-42.194,1	86,9	81,8	138,8
Budżet środków europejskich							
Dochody	72.570,1	64.655,3	81.403,7	70.121,4	89,1	86,1	108,5
Wydatki	77.104,1	68.309,0	75.249,1	63.872,4	88,6	84,9	93,5
Wynik	-4.534,0	-3.653,7	6.154,6	6.249,0	80,6	101,5	-171,0
Razem							
Dochody	366.336,2	352.250,4	357.133,1	349.272,6	96,2	97,8	99,2
Wydatki	405.869,8	386.310,9	402.543,5	385.217,7	95,2	95,7	99,7
Wynik	-39.533,6	-34.060,5	-45.410,4	-35.945,1	86,2	79,2	105,5

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2013 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2014 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2013 r. 349.272,6 mln zł i były niższe od dochodów osiągniętych w 2012 r. o 2.977,8 mln zł, tj. 0,8%. Relacja łącznych dochodów do PKB wyniosła 21,4% i była niższa o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do 2012 r.

Dochody budżetu państwa wyniosły 279.151,2 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1,2%, natomiast dochody budżetu środków europejskich były niższe od prognozowanych o 13,9%. Konsekwencją spowolnienia wzrostu gospodarczego w 2013 r. było znaczące osłabienie tempa wzrostu dochodów. W 2013 r. w porównaniu do roku poprzedniego nastąpiło zmniejszenie dochodów budżetu państwa o 2,9%. Dochody budżetu środków europejskich były wprawdzie o 5.466,1 mln zł wyższe, jednak NIK zauważa, że mogłyby być one dodatkowo wyższe o 6.123 mln zł, gdyby Minister Finansów wykorzystał na ten cel środki pochodzące z Unii Europejskiej, znajdujące się na dzień 31 grudnia 2013 r. w jego dyspozycji jako refundacja wcześniej poniesionych wydatków. Szczegółowe dane odnoszące się do kształtowania przez Ministra Finansów dochodów w budżecie środków europejskich zostały zawarte w rozdziale VI. punkt 2.1.2.

Wykres 10. Dynamika dochodów budżetu państwa w latach 2004–2013

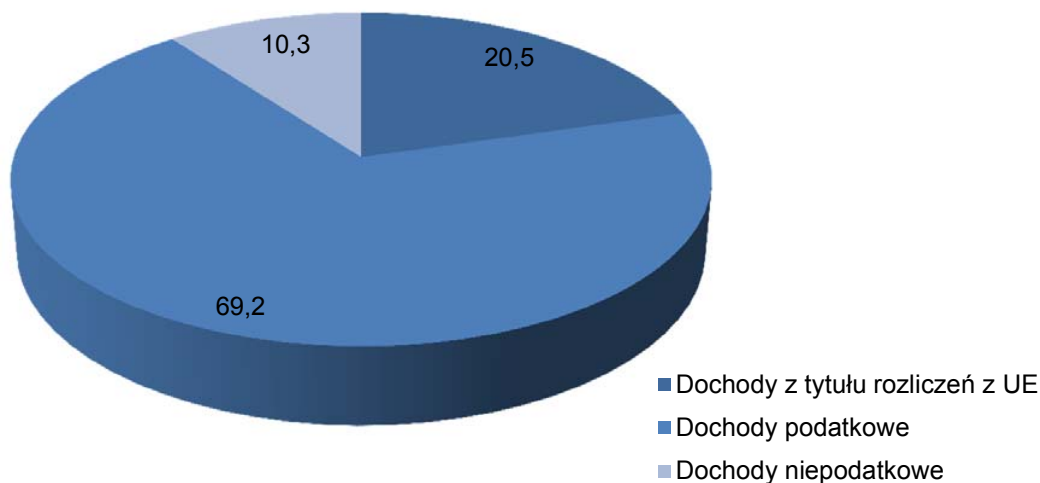


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

W stosunku do 2012 r. uzyskano niższe wpływy we wszystkich rodzajach dochodów budżetu państwa, z czego z dochodów podatkowych o 6.623,6 mln zł (2,7%), z dochodów niepodatkowych o 1.167,3 mln zł (3,1%) i ze środków z UE i innych źródeł o 653,0 mln zł (30,0%). Przyczyną tego stanu były przede wszystkim niższe niż w 2012 r. wpływy z tytułu podatku od towarów i usług o 6.589,2 mln zł (5,5%), podatku dochodowego od osób prawnych o 2.070,4 mln zł (8,2%) oraz dywidend i wpłat z zysku o 1.155,1 mln zł (14,1%). Zmniejszeń tych nie zrównoważyło wyższe niż w roku 2012 wykonanie dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych o 1.481,1 mln zł (3,7%) oraz opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych o 3.083 mln zł (18,9%).

Wykres 11. Struktura zrealizowanych w 2013 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich

[%]

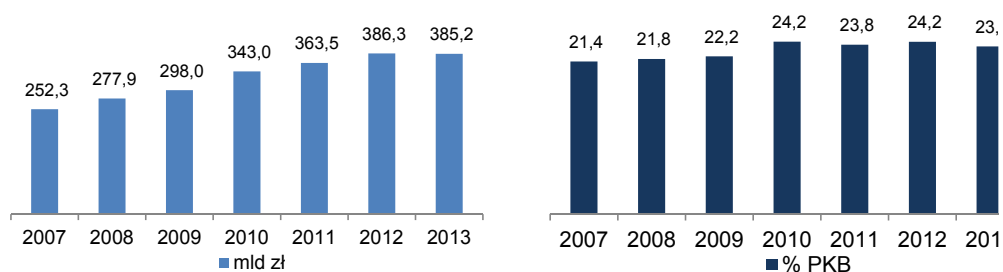


Źródło: opracowanie własne na podstawie kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 385.217,7 mln zł i były nieznacznie (o 0,3%) niższe niż rok wcześniej. Wydatki budżetu państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski⁶⁰ wyniosły 8,3 tys. zł, a wraz z wydatkami budżetu środków europejskich 10,0 tys. zł. Wydatki te były na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym.

Odnosząc wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. do wykonania w 2010 r., można zaobserwować ich wzrost o ponad 12%, przy czym około ¼ tego wzrostu wynikało ze zjawisk inflacyjnych. W ujęciu realnym wydatki te zwiększyły się od 2010 r. zaledwie o 2,8%.

Wykres 12. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2007–2013 i ich udział w PKB



Źródło: opracowanie własne NIK.

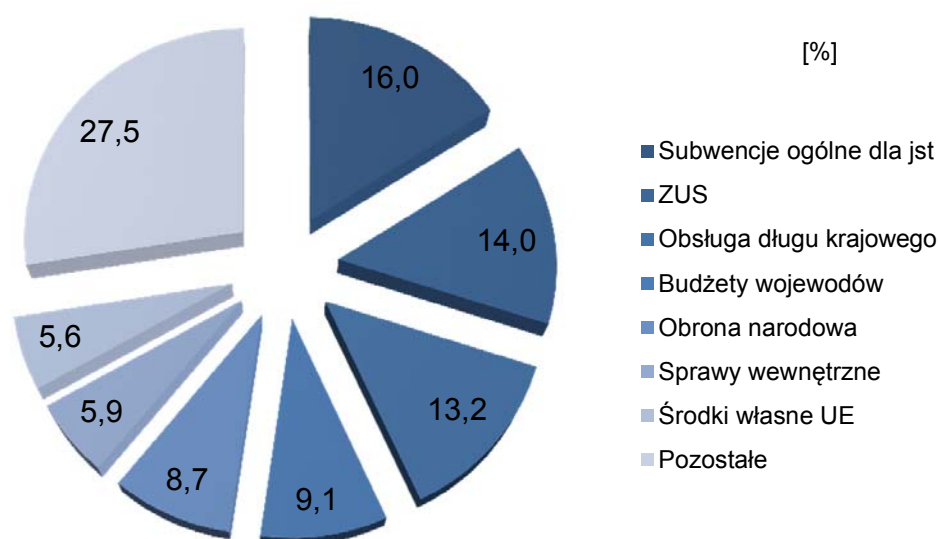
⁶⁰ Według danych GUS liczba mieszkańców Polski na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 38.496 tys. Patrz *Biuletyn Statystyczny nr 3*, Warszawa, kwiecień 2014.

Dominującą pozycją wydatków budżetu państwa w 2013 r., stanowiącą 95,4% wydatków ogółem, były wydatki bieżące, które wyniosły 306.521,4 mln zł. W porównaniu z 2012 r. wydatki te zwiększyły się o 1,6%. Pozostałe 4,6% stanowiły wydatki majątkowe, które w porównaniu do 2012 r. były niższe o 8,5%. Największe wydatki zostały zrealizowane w następujących częściach budżetu państwa:

- Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Obsługa długu krajowego,
- Budżety wojewodów,
- Obrona narodowa,
- Sprawy wewnętrzne,
- Środki własne Unii Europejskiej.

W powyższych siedmiu częściach zrealizowano około 70% ogółu wydatków budżetu państwa.

Wykres 13. Struktura wydatków według części budżetu państwa



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

W czterech niżej wymienionych częściach pozostały największe niewykorzystane kwoty wydatków.

- Budżety wojewodów – 625,1 mln zł, co stanowiło 2,1% wydatków tej części,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 507,2 mln zł (1,2%),
- Rozwój wsi – 249,7 mln zł (3,7%),
- Obsługa zadłużenia zagranicznego – 213,8 mln zł (2,1%).

W budżecie środków europejskich, w odróżnieniu od budżetu państwa, ponad połowę wydatkowanych środków (56,0%) przeznaczono na wydatki majątkowe, które wyniosły 35.782,5 mln zł. W porównaniu do wykonania w 2012 r. były one niższe o 5,8%. Pozostałe 44,0% wydatków budżetu środków europejskich stanowiły wydatki bieżące (28.089,9 mln zł). W porównaniu do wykonania w 2012 r. były one niższe o 7,4%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW
EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 35.945,1 mln zł i był wyższy od deficytu osiągniętego w 2012 r. o 5,5%. Relacja łącznego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich do PKB zwiększyła się do 2,2% wobec 2,1% w roku 2012.

Tabela 14. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. według kwartałów

Wyszczególnienie	Kwartały 2013			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Budżet państwa				
Dochody ogółem	61.320,8	72.412,1	70.625,1	74.793,2
- podatkowe	55.660,5	58.365,3	62.352,9	65.272,2
- niepodatkowe	5.443,2	13.812,2	7.982,1	8.738,4
- środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	217,0	234,7	290,1	782,5
Wydatki ogółem	85.773,5	73.833,0	74.394,9	87.343,9
- bieżące	80.964,1	69.827,9	69.367,2	78.010,0
- majątkowe	1.124,2	1.763,0	3.118,1	6.870,9
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	3.685,2	2.242,1	1.909,6	2.463,0
Wynik	-24.452,7	-1.420,9	-3.769,8	-12.550,7
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem	13.702,5	16.651,3	13.667,7	26.099,9
Wydatki ogółem	16.940,1	12.438,8	12.903,3	21.590,2
Wynik	-3.237,6	4.212,5	764,4	4.509,7

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2013 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2014 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W trakcie 2013 r. wystąpiły duże wahania w realizacji dochodów i wydatków. Najwyższe wykonanie dochodów i wydatków, zarówno budżetu państwa jak i budżetu środków europejskich, miało miejsce w IV kwartale. Najniższe wykonanie wydatków obu budżetów miało miejsce w drugim kwartale, zaś wykonanie dochodów w I-II kwartale roku.

W związku z systematycznym wzrostem dochodów z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego z kwartału na kwartał poprawie ulegała realizacja dochodów podatkowych. Nierównomierny rozkład dochodów niepodatkowych w dużej mierze wynikał z dokonanej w II kwartale roku wpłaty z zysku NBP w kwocie 5.264,0 mln zł, jak również z uzyskanych w tym okresie wysokich wpływów z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych.

Ponadto, podobnie jak w roku ubiegłym, szczególnie nierównomierny był rozkład wydatków majątkowych – od 8,7% w I kwartale do 53,4% w IV kwartale.

Występujące wahania zrealizowanych w poszczególnych kwartałach kwot dochodów i wydatków wynikały między innymi z obowiązujących przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa.

Konsekwencją nierównomiernego rozkładu dochodów i wydatków budżetu państwa w trakcie roku budżetowego były wahania wielkości deficytu, niemniej jednak deficyt wystąpił we wszystkich kwartałach. Najwyższy deficyt wynoszący 24.452,7 mln zł (58,0% deficytu rocznego) wystąpił w I kwartale, a najniższy - 1.420,9 mln zł (3,4% deficytu rocznego) - w II kwartale.

W budżecie środków europejskich deficyt wystąpił jedynie w I kwartale, a w pozostałych kwartałach roku osiągnięto nadwyżkę budżetową.

Tabela 15. Zaawansowanie realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2013 r.

Wyszczególnienie	Kwartały 2013 (narastająco)			
	I	II	III	IV
	Plan ustawy = 100			
Budżet państwa				
Dochody	22,2	48,5	74,1	101,2
Wydatki	26,2	48,8	71,5	98,2
Wynik	47,4	50,2	57,5	81,8
Budżet środków europejskich				
Dochody	16,8	37,3	54,1	86,1
Wydatki	22,5	39,0	56,2	84,9
Wynik	-52,6	15,8	28,3	101,5

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-grudzień 2013 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2014 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

1.2. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Realizacja budżetu państwa w 2013 r. przebiegała w warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej w pierwszej połowie roku i stopniowej poprawy w drugiej połowie. W znowelizowanej ustawie budżetowej ustalono limit deficytu budżetu państwa w kwocie nieprzekraczającej 51.565 mln zł. W przeciwieństwie do budżetu państwa warunki zewnętrzne nie miały wpływu na kształtowanie się wyniku budżetu środków europejskich. Planowana i zrealizowana nadwyżka w tym budżecie, wynosząca 6.249 mln zł, wynikała z arbitralnej decyzji Ministra Finansów o przesunięciu części środków z rachunków programowych na rachunek dochodów budżetu środków europejskich. Pozostałe środki w wysokości 6.123 mln zł pochodzące z Unii Europejskiej zostały przez Ministra Finansów przejściowo wykorzystane na finansowanie potrzeb budżetu państwa.

1.2.1. Działania Rady Ministrów, Ministra Finansów i dysponentów części budżetowych

Harmonogram realizacji budżetu państwa

Minister Finansów, zgodnie z art. 147 ustawy o finansach publicznych, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych opracował harmonogram realizacji budżetu państwa. Harmonogram obejmował prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku budżetowego oraz wielkość wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku budżetowego. Podstawę sporządzenia harmonogramu stanowiły zatwierdzone plany finansowe.

Zatwierdzenie harmonogramów dochodów i wydatków oraz ujęcie ich w *Trezorze* nastąpiło dopiero na początku kwietnia 2013 r. Z tego powodu planowane i wykonane kwoty dochodów, wydatków oraz deficytu dla pierwszych trzech miesięcy były identyczne. W ocenie NIK utrudniało to dokonanie prawidłowej analizy zjawisk zachodzących w budżecie państwa. W 2013 r. Minister Finansów dokonał korekty harmonogramu dochodów i wydatków budżetu państwa w związku z nowelizacją ustawy budżetowej.

Tak jak w latach poprzednich harmonogram wydatków podlegał aktualizacji w trakcie roku budżetowego. Zmiany wynikały między innymi z decyzji Ministra Finansów związanych z rozdysponowaniem rezerw budżetowych, z dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów i przesunięć w czasie finansowania zadań określonych przepisami prawa, z zawartych umów oraz z blokowania planowanych wydatków.

W systemie *Trezor* w 2013 r. zatwierdzono 6.412 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 62,5 mld zł.

Dysponenci części budżetowych przekazywali do Ministerstwa Finansów w terminie do 20 dnia każdego miesiąca poprzedzającego miesiąc realizacji wydatków zapotrzebowanie na środki w danym miesiącu w podziale na kolejne dni robocze i rodzaje wydatków, według szczegółowości określonej w systemie *Trezor*. Procedura przyznawania limitu na wydatki w poszczególnych miesiącach, po uwzględnieniu przeniesień, była zgodna z treścią § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶¹.

Minister Finansów, zgodnie z § 9 ust. 2 wskazanego rozporządzenia, określił kwotę środków pozostających na rachunkach bieżących wydatków dysponentów, która nie będzie podlegała codziennemu przekazywaniu na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W 2013 r. kwota ta pozostała na niezmienionym od 2010 r. poziomie 5,0 tys. zł. Tym samym przeciwdziałano gromadzeniu wolnych środków na rachunkach dysponentów.

Środki budżetowe przekazywane były dysponentom w stopniu równomiernym do upływu roku budżetowego. W pierwszej połowie roku przekazano 159.613,7 mln zł (49,6%), w III kwartale 74.395,6 mln zł (23,1%), a w IV kwartale 87.978,3 mln zł (27,3%). W 2013 r. Ministerstwo Finansów przekazało dysponentom 321.987,6 mln zł⁶², tj. 98,4% zaplanowanego limitu. Środki niewykorzystane zostały przez dysponentów zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Rezerwy

Rezerwa ogólna utworzona została w wysokości 95,0 mln zł (0,03% planowanych wydatków), tj. zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W znowelizowanej ustawie budżetowej kwota rezerwy ogólnej nie uległa zmianie. Z kwoty tej rozdysponowano 68,2 mln zł, tj. o 49,1% więcej niż w 2012 r. Zgodnie z dyspozycjami wskazanymi w zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów, Minister Finansów dokonał przeniesienia planu wydatków z rezerwy ogólnej w kwocie 67,2 mln zł oraz na podstawie własnego uprawnienia, wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁶³, w kwocie 1,0 mln zł. W wyniku rozdysponowania rezerwy ogólnej zwiększono planowane wydatki w 19 częściach budżetu państwa. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydat-

⁶¹ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁶² Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

⁶³ Dz. U. Nr 45, poz. 257.

ków dysponentów części budżetowych środkami z rezerwy ogólnej wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki.

W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej ujęto 77 pozycji rezerw celowych w łącznej kwocie 19.169,9 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej kwota ta została zmniejszona do 18.155,7 mln zł. Planowana kwota rezerw celowych nie przekroczyła limitu 5,0% wydatków budżetu państwa, tj. była zgodna z art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Podziału rezerw celowych dokonywał co do zasady Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych. Zmiany przeznaczenia rezerw poprzedzone były analizą stanu rozdysponowania rezerw i wynikały z potrzeb dysponentów. W 2013 r. Minister Finansów po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych, tj. zgodnie z art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, zmienił przeznaczenie 648,7 mln zł w pięciu tytułach rezerw.

W budżecie środków europejskich w części *Rezerwy celowe* (załącznik nr 4 do ustawy budżetowej) została zaplanowana kwota 35.732,3 mln zł. Stanowiła ona 47,5% wydatków budżetu środków europejskich na 2013 r. W odróżnieniu od budżetu państwa obowiązujące przepisy nie określają limitu dla tych wydatków. W trakcie roku z rezerwy tej rozdysponowano 25.817,8 mln zł, tj. 72,3% planowanej kwoty, tym samym zwiększono plany finansowe dysponentów 44 części budżetowych, w tym 16 województw. Na finansowanie programów operacyjnych (z wyłączeniem Wspólnej Polityki Rolnej) rozdysponowano rezerwy w kwocie 14.789,5 mln zł, co stanowiło 62,3% ich planu, a na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej – 11.024,3 mln zł, tj. 92,0% planu.

Wykorzystanie rezerw z budżetu środków europejskich na programy operacyjne (z wyłączeniem Wspólnej Polityki Rolnej) na poziomie 62,3% planu wynikało głównie z niższego niż planowano wykonania wydatków z tego budżetu w częściach właściwych dysponentów.

Zmiany i przeniesienia wydatków w ramach budżetu państwa

W budżecie państwa na 2013 r. zostały dokonane zmiany w planie wydatków w łącznej kwocie 16.396,8 mln zł, w tym polegające na:

- przeniesieniu wydatków dokonanych decyzjami Ministra Finansów pomiędzy różnymi częściami budżetu na kwotę 15.709,5 mln zł⁶⁴,
- przeniesieniu wydatków dokonanych przez dysponentów części budżetowych w ramach posiadanych uprawnień w kwocie 672,1 mln zł oraz przez wojewodów jako dysponentów części budżetowych w ramach tworzonych przez nich rezerw w kwocie 15,1 mln zł.

W trakcie roku zwiększono limit wydatków w 131 częściach (w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w 11 sądach apelacyjnych). Największy wzrost planowanych wydatków wystąpił w częściach: *Budżety wojewodów* w kwocie 7.039,3 mln zł, *Rozwój wsi* 2.461,0 mln zł, *Szkolnictwo wyższe* 983,7 mln zł, *Zdrowie* 728,1 mln zł oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 644,5 mln zł. Zmniejszeń dokonano w 52 częściach (w tym w 16 województwach oraz 11 sądach apelacyjnych) – najistotniejsze zmiany dotyczyły części *Rezerwy celowe* (15.487,4 mln zł), *Sądy powszechne* (449,2 mln zł) oraz *Obrona narodowa* (204,3 mln zł).

⁶⁴ Z czego kwota 15.487,4 mln zł na podstawie art. 154 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – rezerwy celowe, 68,2 mln zł na podstawie art. 155 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – rezerwa ogólna oraz kwota 153,9 mln zł – decyzje Ministra Finansów na podstawie art. 194 i 154 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 10a ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Plan wydatków majątkowych został zmieniony w 58 częściach (w tym w 16 województwach oraz w 11 sądach apelacyjnych). Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 51 częściach, w wyniku czego zmniejszono wydatki o 52,6 mln zł. Nie wyraził natomiast zgody na dokonanie zmiany w 16 przypadkach na łączną kwotę 130,7 mln zł, wskazując na brak możliwości dokonania takich zmian w związku z zapisami „ustawy o budżecie” lub na zasadność przeznaczenia „zaoszczędzonych” środków na spłatę zobowiązań. Minister Finansów podejmował decyzje o wyrażeniu zgody na przenoszenie wydatków majątkowych w terminie miesiąca w przypadku 10 z 16 wniosków, w trzech po upływie miesiąca, a w pozostałych trzech – po upływie dwóch miesięcy. Zdaniem NIK brak było uzasadnienia do wydania decyzji w czasie dłuższym niż miesiąc.

Blokady planowanych wydatków budżetowych

Dysponenci części budżetowych, zgodnie z art. 177 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, mogą blokować planowane wydatki budżetowe między innymi w przypadku występowania nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań. Oznacza to okresowy lub obowiązujący do końca roku budżetowego zakaz dysponowania określoną kwotą planowanego limitu.

Minister Finansów i dysponenci 36 części budżetu państwa w 2013 r. dokonali blokad wydatków na kwotę 1.816,3 mln zł. Dokonane blokady stanowiły 0,6% zrealizowanych w 2013 r. wydatków. Najwyższej blokady dokonano w częściach *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 455,0 mln zł, *Obsługa zadłużenia zagranicznego* – 210,0 mln zł, *Rezerwy celowe* – 200,5 mln zł, *Rozwój wsi* – 185,1 mln zł, *Obrona narodowa* – 79,6 mln zł, *Zdrowie* – 56,6 mln zł, *Środki własne Unii Europejskiej* – 50,7 mln zł i *Transport* – 45,6 mln zł.

Minister Finansów, zgodnie z art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, wykorzystał nierozdysponowane środki w pięciu tytułach rezerw celowych, po ich zablokowaniu, do utworzenia nowej rezerwy na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa.

Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydał 308 decyzji⁶⁵ o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań na rok 2013 i lata następne na kwotę 5.132,9 mln zł⁶⁶, z czego:

- 200⁶⁷ decyzji o zapewnieniu finansowania realizacji projektów z udziałem środków europejskich na kwotę 4.853,9 mln zł⁶⁸, z której w 2013 r. uruchomiono 849,3 mln zł, tj. 25,8% kwoty zapewnień przypadającej na 2013 r. po zmianach; kwota zapewnień w odniesieniu do 2012 r. zwiększyła się o 103,7%;
- 106⁶⁹ decyzji o zapewnieniu finansowania zadań realizowanych w ramach wydatków bieżących i majątkowych budżetu państwa na kwotę 239,9 mln zł⁷⁰; w 2013 r. uruchomiono 189,0 mln zł, tj. 87,4% kwoty zapewnień;

⁶⁵ Minister wydał 330 decyzji, z czego 22 decyzje anulowano.

⁶⁶ Łącznie według stanu na 31 grudnia 2013 r. po korekcie.

⁶⁷ Liczba nie zawiera 18 decyzji anulowanych.

⁶⁸ Liczba i wartość decyzji podana według stanu na 31 grudnia 2013 r. po uwzględnieniu zmian decyzji o zapewnieniu finansowania oraz decyzji anulowanych.

⁶⁹ Pomniejszono o 4 decyzje anulowane.

⁷⁰ Liczba i wartość decyzji podana według stanu na 31 grudnia 2013 r. po uwzględnieniu zmian decyzji o zapewnieniu finansowania oraz decyzji anulowanych.

– dwie decyzje o zapewnieniu finansowania dwóch programów wieloletnich na kwotę 39,1 mln zł. W wyniku kontroli 32 decyzji wydanych przez Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania stwierdzono, że 21 z nich wydanych zostało w terminie miesiąca od daty wpływu wniosku do Ministerstwa Finansów, pozostałych 11 decyzji w okresie trzech miesięcy. Zdaniem NIK brak było uzasadnionych podstaw do wydania czterech decyzji w terminie dłuższym niż miesiąc.

1.2.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Celem zarządzania płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich jest zapewnienie środków na bieżące finansowanie wydatków i rozchodów budżetu państwa, przy optymalnym koszcie ich pozyskania. W 2013 r. Minister Finansów, wykorzystując dostępne instrumenty zarządzania płynnością, zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań krajowych i zagranicznych Skarbu Państwa. Minister Finansów za pomocą informatycznego systemu obsługi budżetu państwa *Trezor* uzyskiwał dostęp do aktualnych, odpowiednio pogrupowanych informacji na temat planowanych i ponoszonych w trakcie roku wydatków oraz zrealizowanych dochodów. Umożliwiało to kontrolę nad środkami otrzymanymi i wydatkowanymi, a w rezultacie usprawniało zarządzanie płynnością budżetu państwa.

Zarządzanie płynnością polega na utrzymywaniu bezpiecznej rezerwy płynnościowej na możliwie najniższym poziomie, przy minimalizacji kosztów. Taki poziom rezerwy nie został jednak określony przez Ministra Finansów. Wobec braku limitu w ostatnich latach Minister Finansów gromadził znacznie wyższe rezerwy złotowe i walutowe niż wynikało z bieżących potrzeb zapewnienia płynności i finansowania potrzeb. W latach 2009–2012 średni miesięczny stan wolnych środków pozostających w dyspozycji Ministra Finansów wynosił ponad 25.000 mln zł. W 2013 r. lokaty złotowe na rachunkach w NBP i w BGK wynosiły średnio 25.275 mln zł, z czego złotowe 12.085 mln zł, a walutowe równowartość 13.190 mln zł. Na koniec roku kwota wolnych środków nadal była wysoka i wynosiła 23.753,1 mln zł. Pozyskiwanie i utrzymywanie wysokich stanów środków płynnych, niewykorzystywanych na bieżące potrzeby pożyczkowe, generowało przyrost zadłużenia Skarbu Państwa, a w konsekwencji wzrost kosztów jego obsługi. W samym tylko 2013 r. koszt ten, przewyższający dochody osiągnięte z lokat, wyniósł co najmniej 79 mln zł. Należy jednak zauważyć, że dochody Ministra Finansów generowały koszty NBP i BGK z tytułu obsługi lokat, tym samym zmniejszając kwotę wypracowanego zysku obu banków oraz kwotę przekazaną na dochody budżetu państwa. W związku z powyższym NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów wskazała na potrzebę wyznaczenia poziomu kwot wolnych środków z uwzględnieniem kosztów ich pozyskania. Minister Finansów podnosi, że w rachunku uwzględnić należy efekty pośrednie utrzymywania płynności. Są one związane z uzyskiwaniem niższych rentowności sprzedawanych obligacji średnio i długoterminowych. Korzyści te są trudne do precyzyjnego oszacowania.

Głównym źródłem pozyskania środków złotych były emisje skarbowych papierów wartościowych na rynek krajowy, a środków walutowych kredyty zaciągnięte przez Polskę w międzynarodowych instytucjach finansowych i emisje obligacji na rynki zagraniczne. Wolne środki służące zarządzaniu płynnością były gromadzone na rachunkach lokat złotych i walutowych. Minister Finansów zarządzał także wolnymi środkami niektórych jednostek sektora finansów publicznych (konsolidacja środków złotych). Na koniec 2013 r. na rachunkach w ramach konsolidacji złotej zgromadzone były środki w kwocie 28.099 mln zł, tj. o 276 mln zł niższe niż na koniec 2012 r. Koszt utrzymania tych środków, wynoszący średnio 2,5%, był niższy niż przy finansowaniu najkrótszymi obligacjami dwuletnimi o rentowności 3,1%⁷¹. We wrześniu 2013 r. została przeprowadzona konsolida-

⁷¹ Na podstawie art. 78a-78h ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 roku w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81 poz. 443).

cja środków walutowych pochodzących z Unii Europejskiej, w wyniku czego zostały one czasowo włączone do zarządzania płynnością. Szczegółowe dane dotyczące zarządzania płynnością złotową i walutową zostały omówione w rozdziale VI. w punkcie 3.4.

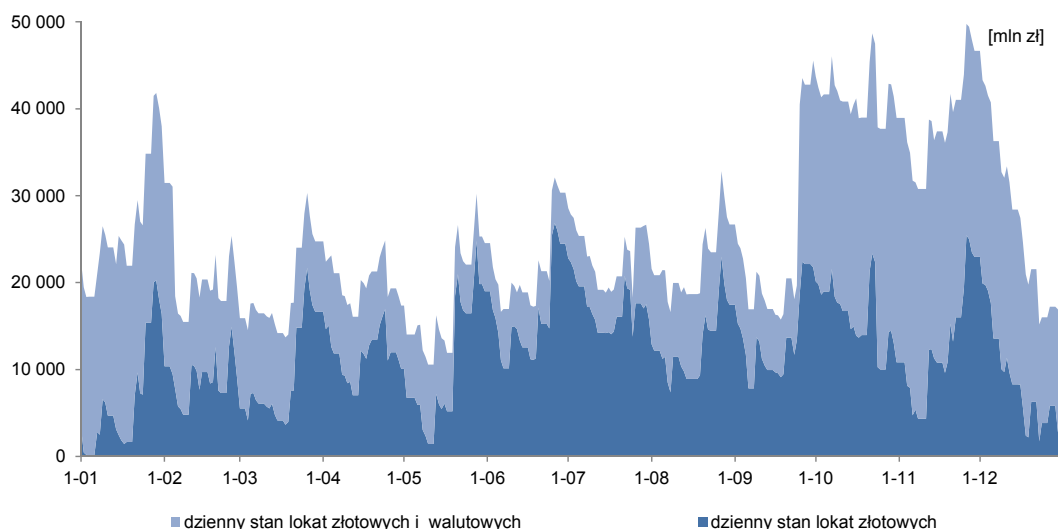
Do zarządzania płynnością złotową wykorzystywane były także waluty obce. Minister Finansów przeprowadzał transakcje sprzedaży walut do NBP (1.757,6 mln zł) oraz wymiany walut na rynku międzybankowym za pośrednictwem BGK (3.078,4 mln zł). Dokonał także okresowej wymiany na złote środków walutowych w wysokości 800 mln EUR, uzyskując kwotę 3.341,6 mln zł. Koszt pozyskania środków złotych wyniósł 11,5 mln zł, a rentowność zawartych transakcji zamknęła się w przedziale 2,115%–2,365%. Transakcja ta była korzystna, gdyż pozwoliła na przejściowe pozyskanie środków złotych o niższej rentowności niż w wyniku emisji bonów (3,5%) lub obligacji dwuletnich (3,1%) i nie powodowała zwiększenia zadłużenia.

W trakcie 2013 r. wystąpiły znaczne wahania poziomu gromadzonych środków. Wynikało to przede wszystkim z nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym deficytu budżetowego. W okresie styczeń–marzec zrealizowano 68,8% całorocznego deficytu przed nowelizacją (43,7% po nowelizacji). W tym okresie na sfinansowanie wyższych potrzeb pożyczkowych Minister Finansów emitował bony krótkoterminowe 20- i 25-tygodniowe, o wartości 8.309 mln zł.

Kolejną przesłanką wpływającą na konieczność gromadzenia znacznych środków płynnościowych były jednorazowe duże wykupy kasowe skarbowych papierów wartościowych w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku 2013 r. na kwoty⁷² odpowiednio 10.726 mln zł, 15.670 mln zł, 6.500 mln zł i 20.150,6 mln zł.

Na ukształtowanie się wysokich stanów środków w poszczególnych dniach oddziaływały w szczególności zrealizowane dochody. Wynosiły one przykładowo 12,0 mld zł w dniu 25 czerwca, 8,5 mld zł w dniu 25 stycznia i 7,9 mld zł w dniu 25 kwietnia 2013 r.

Wykres 14. Dzielne stany wolnych środków złotych i walutowych



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

⁷² Według nominalu.

Średni stan wolnych złotych środków w 2013 r. wyniósł w 12.085 mln zł, z czego ulokowane w BGK, 10.859 mln zł, a w NBP średnio 1.226 mln zł. Średni stan środków walutowych razem z pochodzącymi z Unii Europejskiej wyniósł równowartość 13.190,5 mln zł, z czego w BGK 12.447,4 mln zł, a w NBP 743,1 mln zł.

Występujący wysoki stan płynnych środków pozwolił Ministrowi Finansów na przeprowadzenie przedterminowego odkupu obligacji skarbowych o znacznej wartości, zapadających w 2014 r. W październiku i listopadzie odkupione zostały obligacje zagraniczne o wartości nominalnej 444,3 mln EUR i 132,0 mln USD, a w grudniu 2013 r. obligacje wyemitowane na rynku krajowym na łączną kwotę 9.211,9 mln zł.

1.3. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego

Bankowa obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, była prowadzona przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego. Oba banki w 2013 r. prawidłowo realizowały te zadania.

NBP obsługiwał 3.401 podmiotów z sektora finansów publicznych, dla których prowadził 8.017 rachunków bieżących (w tym centralny rachunek bieżący budżetu państwa, rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych) oraz 6.572 rachunki pomocnicze w złotych i w walutach obcych. Szczegółowe zasady prowadzenia centralnego rachunku bankowego budżetu państwa oraz innych rachunków prowadzonych w NBP na potrzeby Ministra Finansów zostały ustalone w obustronnych umowach. W ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa (crbbp) prowadzono między innymi rachunki bankowe, na których gromadzone były wpływy budżetu państwa oraz rachunki wydatków budżetu państwa. Na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa ewidencjonowano także przychody i rozchody budżetu państwa związane z finansowaniem deficytu budżetowego oraz gromadzono wpływy z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Wolne środki pozostające po godz. 15.00 na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa były przez Ministerstwo Finansów lokowane na rachunkach lokat w NBP lub BGK. W wyniku tego na koniec dnia na crbbp pozostawały środki średnio dziennie w wysokości około 7 mln zł.

W NBP wydzielone zostały rachunki pomocnicze, służące do utrzymywania lokat złotych i walutowych w ramach zarządzania płynnością budżetu państwa. Stosownie do § 3 ust. 2 umowy w sprawie lokowania środków pieniężnych przez Ministra Finansów na rachunkach terminowych w złotych w NBP strony ustaliłyienne limity stanu lokat złotych na 2013 r. w wysokości od 4.500 mln zł na początku roku, do 2.000 mln zł w końcu roku. W ramach ustalonych limitów w 2013 r. Minister Finansów utrzymywał w NBP 284 lokaty terminowe w złotych o terminach zapadalności od 1 do 7 dni na łączną kwotę 100.486,0 mln zł. Oprocentowanie tych lokat ustalano na podstawie stóp procentowych NBP, ogłaszanych przez Radę Polityki Pieniężnej, i w zależności od okresu, na jaki zakładano lokaty wynosiło ono od 1,0% do 4,5%. Koszty odsetek od lokat złotych wypłacone Ministrowi Finansów przez NBP wyniosły 33,9 mln zł. Minister Finansów utrzymywał w NBP również lokaty w walutach obcych. W ciągu roku zawiązał cztery lokaty, z czego jedną na kwotę 9,0 mln USD oraz trzy na kwotę 3.408,6 mln JPY. Z tytułu utrzymywania lokat walutowych NBP poniósł koszty w wysokości 0,4 mln zł. Obsługa bankowa Skarbu Państwa była prowadzona przez bank centralny nieodpłatnie.

W Banku Gospodarstwa Krajowego Minister Finansów posiadał między innymi rachunki do obsługi zagranicznych należności i zobowiązań Skarbu Państwa, rachunki dla podmiotów sektora finansów

publicznych przekazujących Ministrowi Finansów środki pozyskane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, rachunki do utrzymywania terminowych lokat złotych, rachunek specjalny dla lokat walutowych, rachunki dla płatności dokonywanych w ramach prefinansowania. Bank Gospodarstwa Krajowego pełnił też rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Od 2011 r. BGK wykonuje czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie⁷³ oraz ich zwrotem, a także inne operacje związane z konsolidacją środków publicznych. W konsolidacji finansów publicznych uczestniczyło 71 jednostek sektora finansów. Dla tych jednostek otwartych zostało 1.010 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie. Średni stan środków pozyskanych w ramach konsolidacji wynosił 29.743,7 mln zł, z czego na rachunkach depozytów terminowych 26.425,9 mln zł, a na rachunkach typu overnight 3.317,8 mln zł.

BGK prowadził bankową obsługę budżetu środków europejskich, zgodnie z warunkami określonymi w umowach zawartych z Ministrem Finansów na prowadzenie rachunków związanych z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich. Minister Finansów zawarł z Bankiem Gospodarstwa Krajowego trzy umowy rachunków bankowych na obsługę budżetu środków europejskich⁷⁴. Operacje na rachunku do obsługi środków europejskich Wspólnej Polityki Rolnej dokonywane są za pośrednictwem elektronicznego systemu obsługi bankowej. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi z upoważnienia Ministra Finansów realizuje płatności na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego. Minister Finansów natomiast wydaje dyspozycje o przekazywaniu środków na rachunki urzędów wojewódzkich. Obsługa płatności w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy dokonywana była za pośrednictwem portalu BGK-Zlecenia. System ten umożliwia elektroniczne składanie zleceń płatności dokonywanych ze środków europejskich. Płatności na rzecz beneficjentów od początku 2010 r. dokonywane były cyklicznie, zgodnie z zatwierdzonym przez Ministerstwo Finansów terminarzem.

Na rachunkach lokat złotych w BGK Minister Finansów założył 735 lokat terminowych o średniej wartości 1.559,3 mln zł i przeciętnym oprocentowaniu 2,74%. Pozyskane środki były następnie lokowane przez BGK na rynku międzybankowym jako lokaty zabezpieczone papierami wartościowymi oraz lokaty niezabezpieczone. Lokaty zabezpieczone stanowiły 5,6% całości lokat, a niezabezpieczone, generujące ryzyko kredytowe – 94,4%. Ryzyko kredytowe wynikające z takich transakcji było ograniczane przez system limitów określanych przez BGK dla poszczególnych banków, służący dywersyfikacji ryzyka oraz przez strukturę terminową depozytów, polegającą na udzielaniu lokat niezabezpieczonych bankom niebędącym dealerami skarbowych papierów wartościowych na krótsze terminy.

⁷³ Depozyt oraz zarządzanie wolnymi środkami są instrumentami identycznymi pod względem ekonomicznym i finansowym, różniącymi się od siebie stroną formalnoprawną, zależną od formy organizacyjno-prawnej, w jakiej funkcjonuje jednostka sektora finansów publicznych. Depozyty są przyjmowane od jednostek posiadających osobowość prawną (agencje, NFZ, PFRON, NFOŚiGW), a środki w zarządzanie od funduszy celowych bez osobowości prawnej.

⁷⁴ Umowa z dnia 15 stycznia 2010 r. na prowadzenie rachunku bankowego w złotych do obsługi środków europejskich w części dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej. Umowa z dnia 18 listopada 2009 r. na prowadzenie rachunku bankowego w złotych do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Umowa z dnia 31 grudnia 2009 r. na prowadzenie rachunku bankowego w złotych do obsługi finansowej dochodów środków europejskich.

Minister Finansów założył w BGK 85 lokat walutowych o średniej wartości 486,9 mln euro i 169 mln USD. Oprocentowanie tych lokat wynosiło odpowiednio 0,013% oraz 0,11%. BGK poniósł z tego tytułu koszty w kwocie 8,9 mln zł. Biorąc pod uwagę znacznie korzystniejsze oprocentowanie lokat w USD, Minister Finansów dokonał wymiany w NBP 970 mln euro na dolary, które ulokował w BGK. Ponadto bank w 2013 r. na zlecenie Ministra Finansów, zrealizował 513 transakcji sprzedaży walut obcych na kwotę 12.274 mln euro.

Poza wymienionymi rachunkami BGK prowadzi również obsługę bankową płatności z budżetu państwa dokonywanych w formie oprocentowanych pożyczek na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych niektórych działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich⁷⁵.

Bank Gospodarstwa Krajowego, prowadząc bankową obsługę budżetu państwa i budżetu środków europejskich, realizował zadania zgodnie z warunkami określonymi w umowach zawartych z Ministrem Finansów na prowadzenie rachunków bankowych. Za świadczone przez BGK usługi bankowe w 2013 r. Minister Finansów zapłacił prowizje w wysokości 19,6 mln zł.

2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- ▶ **Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 349.272,6 mln zł.**
- ▶ **Prawie 70% dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły dochody podatkowe.**
- ▶ **Dochody podatkowe były niższe od zrealizowanych w 2012 r. o 2,7%.**
- ▶ **Ponad 20% dochodów stanowiły dochody budżetu środków europejskich.**
- ▶ **Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych zwiększyły się o 20,1% w porównaniu do 2012 r.**
- ▶ **Pogorszyła się skuteczność poboru podatków.**

W ustawie budżetowej na rok 2013 po zmianach dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich ustalono na kwotę 357.133,1 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 349.272,6 mln zł i w porównaniu do planu po zmianach były niższe o 7.860,5 mln zł, tj. o 2,2%. Dochody budżetu państwa były wyższe od planu po zmianach o 3.421,8 mln zł, a dochody budżetu środków europejskich niższe o 11.282,3 mln zł.

2.1.1. Dochody budżetu państwa

W ustawie budżetowej z dnia 25 stycznia 2013 r. dochody budżetu państwa ustalono na kwotę 299.385,3 mln zł. Ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 prognoza dochodów została obniżona o 23.655,9 mln zł do kwoty 275.729,4 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 279.151,2 mln zł, tj. 101,2% planu po zmianach. W porównaniu do planu określonego w ustawie budżetowej z 25 stycznia 2013 r. dochody były niższe o 6,8%, tj. o 20.234,1 mln zł.

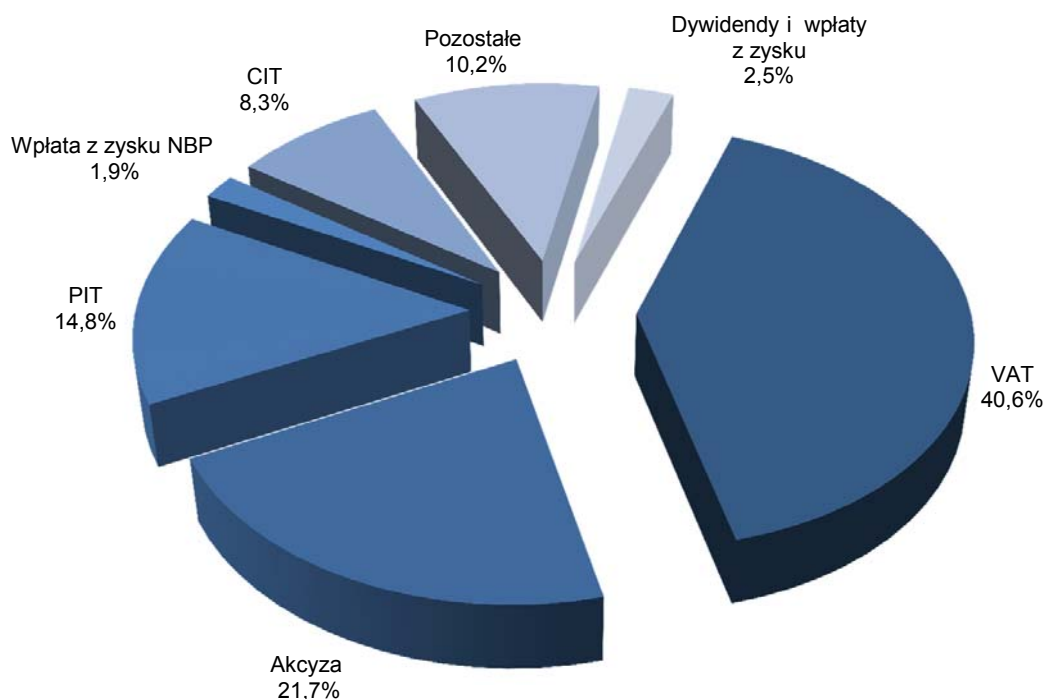
⁷⁵ Art. 10d ust. 3 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1065).

Dochody budżetu państwa były o 2,9% niższe niż w 2012 r., natomiast od dochodów zrealizowanych w 2011 r. były o 0,6% wyższe. Dochody pozwoliły na sfinansowanie 86,9% wydatków budżetu państwa. Rok wcześniej relacja ta wyniosła 90,4%, a w 2011 r. 91,7%.

Dochody zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* wyniosły 249.572,4 mln zł i stanowiły 89,4% dochodów budżetu państwa. Zasadniczym źródłem dochodów były dochody z podatków, które wyniosły 241.650,9 mln zł. Poza wymienioną częścią, dochody powyżej jednego miliarda złotych zrealizowano w dziewięciu częściach na kwotę 26.294,7 mln zł. Dochody te stanowiły 9,4% dochodów budżetu państwa i zostały wykonane w częściach *Skarb Państwa, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Obsługa długu krajowego, Budżety wojewodów*⁷⁶, *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Sądy powszechne, Rozwój wsi, Środowisko, Urząd Komunikacji Elektronicznej*. Dochody w pozostałych częściach wyniosły 3.284,1 mln zł i stanowiły 1,2% dochodów budżetu państwa.

Dochody podatkowe stanowiły 86,6% dochodów budżetu państwa, dochody niepodatkowe⁷⁷ 12,9%, a dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej 0,5%.

Wykres 15. Struktura dochodów budżetu państwa w 2013 r.



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

⁷⁶ Umownie przyjęto jako jedną część *Budżety wojewodów* oraz *Sądy powszechne*.

⁷⁷ Przyjęto, że dochodami niepodatkowymi są dochody z innych źródeł niż podatki lub środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Wykonanie dochodów podatkowych

Dochody podatkowe były niższe od zrealizowanych w 2012 r. o 2,7% oraz o 0,6% niż w 2011 r. Na obniżenie dochodów w porównaniu do lat poprzednich wpłynęło głównie niskie wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług, które o 5,5% były niższe niż w 2012 r. oraz o 6,1% niż w 2011 r.

Prognoza dochodów podatkowych przyjęta w ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 została zrealizowana w 101,0%. Wyższe od planu po zmianach były dochody ze wszystkich podstawowych podatków.

Tabela 16. Dochody podatkowe w 2013 r.

Wyszczególnienie	2013		3:2
	Ustawa	Wykonanie	
	mln zł		%
1	2	3	4
Dochody podatkowe, w tym:	239.150,2	241.650,9	101,0
podatek od towarów i usług	113.000,0	113.411,5	100,4
podatek akcyzowy	59.800,0	60.653,1	101,4
podatek od gier	1.250,0	1.303,9	104,3
podatek dochodowy od osób prawnych	22.000,0	23.075,3	104,9
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	40.900,0	41.290,5	101,0
zryczałtowany podatek dochodowy	7.488,0	7.121,0	95,1
podatek dochodowy od odpłatnego zbycia papierów wartościowych	766,0	774,2	101,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	2.200,0	1.916,3	87,1

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Znacznie zawyżona okazała się prognoza dochodów przyjęta w ustawie budżetowej z dnia 25 stycznia 2013 r. Dochody podatkowe były niższe od pierwotnego planu o 9,5%. Nietrafne okazały się założenia dotyczące rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz jej wpływu na realizację dochodów podatkowych. Obniżyła się skuteczność poboru podatków. Dochody podatkowe kształtowały się wyraźnie poniżej oczekiwań. Skala rozbieżności między prognozą dochodów podatkowych przyjętą w tej ustawie a faktycznym wykonaniem dochodów spowodowała konieczność nowelizacji budżetu.

W ustawie budżetowej z 25 stycznia 2013 r. założono, że dochody podatkowe w 2013 r. będą wyższe o 5,1%, tj. o 13,1 mld zł, w stosunku do prognozowanego wykonania w 2012 r. Wzrost dochodów w 80% miał wynikać z uwarunkowań makroekonomicznych. Czynnikiem wzrostu dochodów podatkowych miały być, obok sprzyjających dla gromadzenia dochodów podatkowych warunków makroekonomicznych, zmiany systemowe, w szczególności podwyższenie akcyzy na wyroby tytoniowe oraz zmiana zasad opłacania zaliczek za ostatni miesiąc i ostatni kwartał roku podatkowego. Założenia okazały się nietrafne, dochody podatkowe były o 25,3 mld zł niższe od planowanych w ustawie z 25 stycznia 2013 r. Dochody z VAT były niższe o 10,3% (o 13,0 mld zł), a dochody z CIT o 22,1% (o 6,6 mld zł). W porównaniu z pierwotnym planem, niższe o 6,0% były dochody z podatku akcyzowego oraz o 3,8% z podatku dochodowego od osób fizycznych. Na niższe wykonanie dochodów

wpłynęła przede wszystkim mniej korzystna sytuacja makroekonomiczna oraz gorsza skuteczność poboru podatków.

W okresie prac prognostycznych zawyżono o 2,2%, tj. o 5,6 mld zł, przewidywane wykonanie dochodów podatkowych za 2012 r., przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2013 r. Faktycznie zrealizowane dochody w 2012 r. były niższe od zakładanych w podatku akcyzowym o 2,0 mld zł, w podatku dochodowym od osób prawnych o 1,5 mld zł, w podatku od towarów i usług o 1,5 mld zł oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych o 0,6 mld zł. Dochody podatkowe byłyby w 2012 r. niższe o około 3 mld zł, gdyby Minister Finansów nie zmienił w ostatnich dniach grudnia 2012 r. zasad rozliczania zwrotów VAT w okresie przejściowym⁷⁸. Zmiana ta zwiększyła dochody podatkowe 2012 r. o 1,2%. Na początku 2012 r. gospodarka weszła w fazę wyraźnego spowolnienia. Na spowolnienie tempa wzrostu PKB wpłynęło osłabienie dynamiki spożycia ogółem oraz spadek akumulacji. Nastąpiło obniżenie realnego wzrostu gospodarczego do 2,0% wobec oczekiwanego wzrostu o 2,5%. Sytuacja taka niekorzystnie wpłynęła na wykonanie dochodów podatkowych w 2012 r. przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2013 r. Ustalając plan dochodów, założono, że dochody w II półroczu 2012 r. zwiększą się o 4,4%, tak jak w I półroczu 2012 r. Równocześnie spodziewano się, że:

- niekorzystnie na gromadzenie dochodów podatkowych wpłynie zmiana struktury popytu, ze względu na obniżenie się dynamiki popytu krajowego w II półroczu 2012 r.,
- zmiana zasad płatności zaliczek za ostatni miesiąc i ostatni kwartał roku podatkowego w podatkach dochodowych od działalności gospodarczej (tj. zniesienie zasady podwójnej zaliczki w grudniu) obniży dochody z CIT o 1,0 mld zł w porównaniu do zrealizowanych w 2011 r.

W okresie od stycznia do lipca 2012 r. dochody podatkowe w stosunku do analogicznego okresu 2011 r. wzrosły o 3,8%. W tym czasie na dynamikę dochodów korzystnie wpłynął lepszy wynik rozliczenia podatku CIT za 2011 r. Saldo rozliczeń dla budżetu państwa według zeznań rocznych było o 1,4 mld zł wyższe niż za 2010 r. Biorąc pod uwagę dochody zrealizowane do końca lipca, szacowano, że w dalszej części roku dochody podatkowe powinny wzrosnąć o 5,2%. Realizacja dochodów w II półroczu 2012 r. odbiegała znacząco od prognoz. W okresie od sierpnia do listopada dochody były o 1,7% niższe od zrealizowanych w 2011 r.

Zbyt optymistyczne okazały się założenia wpływu zmian makroekonomicznych także na wzrost dochodów podatkowych w 2013 r. Projekt ustawy budżetowej z września 2012 r., przygotowany przez Ministerstwo Finansów zakładał, że tempo realnego wzrostu gospodarczego obniży się z 4,5% w 2011 r. do 2,5% w 2012 r., a w 2013 r. wyniesie 2,2%. Przyjęto, że po niewielkim spowolnieniu tempa wzrostu gospodarczego nastąpi stopniowe ożywienie popytu krajowego i poprawa koniunktury. Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2013 r. miał być tak jak w 2012 r. popyt wewnętrzny.

Uwarunkowania makroekonomiczne 2013 r. odbiegały od założeń zwłaszcza dla wzrostu PKB i struktury popytu. Produkt krajowy brutto w ujęciu realnym, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrósł o 1,6%. Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego był popyt zewnętrzny, a nie – jak założono

⁷⁸ Minister Finansów z dniem 31 grudnia 2012 r. uchylił § 16 ust. 6 pkt 3 rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.), tj. zmienił sposób rozliczenia zwrotów VAT wynikających z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług dokonywanych w okresie przejściowym. Zmiana regulacji była zgodna z kasową zasadą wykonania budżetu. W wyniku uchylecia § 16 ust. 6 pkt 3 rozporządzenia, zwroty VAT dokonane od pierwszego do 21 stycznia 2013 r., oszacowane przez Ministerstwo Finansów na kwotę około 3 mld zł, nie zostały sfinansowane z wpływów roku 2012, ale pomniejszyły dochody w 2013 r. Uchylenie § 16 ust. 6 pkt 3 było neutralne dla dochodów 2013 r.

przy konstrukcji budżetu – popyt wewnętrzny. Eksport zwiększył się o 4,6%, a import o 1,2%. Popyt krajowy ukształtował się na poziomie 2012 r. i był wynikiem spadku akumulacji o 4,7% oraz wzrostu spożycia o 1,2%. Wolniejszemu tempu wzrostu gospodarczego towarzyszył spadek inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 0,9%. Wzrost cen był wolniejszy niż w 2012 r. (3,7%), wolniejszy od założonego w ustawie budżetowej z 25 stycznia 2013 r. (2,7%), a także niższy od dolnego przedziału celu inflacyjnego (1,5%) określonego przez Radę Polityki Pieniężnej na 2013 r. Wzrost gospodarczy generowany przez eksport netto oraz niska inflacja nie sprzyjały realizowaniu wysokich wpływów podatkowych. Sytuacja taka niekorzystnie wpłynęła na dochody z podatku od towarów i usług.

Wartość transakcji podlegających opodatkowaniu VAT, wykazanych w deklaracjach podatkowych za 2013 r., wzrosła nieznacznie, tj. o 0,5%. Sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi wzrosła o 4,2%, a eksport i dostawy wewnątrzspółnotowe opodatkowane stawką zerową⁷⁹ o 3,3%. Natomiast sprzedaż opodatkowana stawką podstawową była na poziomie z 2012 r.

Sprzedaż wyrobów objętych podatkiem akcyzowym była niższa od założeń przyjętych do projektu ustawy budżetowej we wrześniu 2012 r. Niższa od oczekiwanej była dynamika sprzedaży paliw. Prognozując dochody, zakładano, że wzrost sprzedaży wyniesie 2,5%. Natomiast sprzedaż benzyn oraz oleju napędowego była niższa niż w roku poprzednim. Po raz pierwszy od 1995 r. odnotowano roczny spadek dochodów z tego tytułu. Dochody były niższe od zrealizowanych w 2012 r. o 0,4%. Na niskie wykonanie dochodów z podatku akcyzowego wpłynęła także niższa od oczekiwanej sprzedaż wyrobów tytoniowych. Według danych izb celnych, sprzedaż papierosów zmniejszyła się o 9,9%. Prognozę oparto na założeniu, że sprzedaż zmniejszy się o 3,3%. Wprowadzając podwyżkę akcyzy na wyroby tytoniowe o 5,0%, założono, że wzrost ten zapewni dodatkowe wpływy na kwotę 1.005,0 mln zł. Faktycznie zrealizowane dochody były niższe o 373,1 mln zł od dochodów zrealizowanych w 2012 r. Jednym z czynników wpływających na zmniejszenie sprzedaży było zjawisko produkcji papierosów z suszu tytoniowego bez odprowadzania podatku akcyzowego. Ministerstwo Finansów podjęło próbę ograniczenia nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, wprowadzając przepisy opodatkowujące susz tytoniowy. Innym czynnikiem powodującym zmniejszenie sprzedaży wyrobów tytoniowych była rosnąca popularność e-papierosów.

Gorsza niż zakładano była sytuacja na rynku pracy. Prognozując dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, założono, że fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent wzrośnie nominalnie o 4,9%, a według szacunków Ministerstwa Finansów wzrósł o 3,1%. Nietrafna okazała się prognoza wzrostu o 4,6% przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, które wzrosło o 3,4%. Niższe niż w 2012 r. było zatrudnienie, podczas gdy planowano wzrost o 0,2%. Konstruując projekt ustawy budżetowej, założono, że zmiana sytuacji makroekonomicznej spowoduje wzrost dochodów o około 2,5 mld zł. Faktycznie uzyskano z tego tytułu około 1,3 mld zł. Na wzrost dochodów wpłynęła wprowadzona od 31 marca 2012 r. zmiana zasad zaokrąglania przychodów z niektórych źródeł kapitałowych (głównie z odsetek) i pobieranego od tych przychodów 19% zryczałtowanego podatku dochodowego. Nietrafna okazała się prognoza skutków odliczania od dochodów, w zeznaniach za 2012 r., wpłat dokonanych przez osoby fizyczne na indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Szacowano, że zmiana wprowadzona od 1 stycznia 2012 r. ustawą z 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu

⁷⁹ W eksporcie oraz wewnątrzspółnotowej dostawie towarów obowiązuje stawka 0%, co oznacza, że dostawca ma prawo do odliczenia i zwrotu podatku wynikającego z nabycia towarów i usług.

ubezpieczeń społecznych⁸⁰ obniży dochody budżetu państwa z PIT o 203 mln zł. Faktyczne skutki wyniosły około 4 mln zł.

Słabsza niż oczekiwano była sytuacja finansowa przedsiębiorstw. Scenariusz makroekonomiczny zakładał wzrost dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych o około 2 mld zł. Natomiast skutki zmian makroekonomicznych wpłynęły na ich obniżenie. Na słabszą realizację dochodów wpłynęło gorsze niż przed rokiem saldo rozliczenia podatku za 2012 r., które było wprawdzie dodatnie dla budżetu państwa, ale niższe o 2,9 mld zł w porównaniu do salda za 2011 r. Dochód do opodatkowania wykazany przez podatników w zeznaniach za 2012 r. był niższy o 16,4 mld zł od dochodu za 2011 r. Odmienne od założeń przyjętych do projektu ustawy budżetowej były skutki zmian systemowych. Z tytułu zmiany zasad uiszczania zaliczek za ostatni miesiąc i ostatni kwartał roku podatkowego dodatkowe dochody wyniosły około 1,5 mld zł, wobec szacowanych na kwotę 1,0 mld zł. Nie zrealizowano natomiast dodatkowych wpływów, prognozowanych na kwotę 224,5 mln zł, z tytułu opodatkowania CIT spółek komandytowo-akcyjnych. Zmiany w tym zakresie nie weszły w życie w 2013 r. O tym, że spółki komandytowo-akcyjne nie zostaną objęte podatkiem CIT w 2013 r., wiadomo było pod koniec 2012 r.

Na rozmiary dochodów wpłynął również dynamiczny wzrost zaległości, którego skutków nie uwzględniono podczas prognozowania dochodów podatkowych. Zaległości podatkowe wzrosły w stosunku do 2012 r. o 22,2%, tj. o 6,0 mld zł.

Realizacja dochodów podatkowych (narastająco) w 2013 r. przebiegała poniżej kwot określonych w harmonogramie przyjętym przez Ministerstwo Finansów na początku kwietnia 2013 r. Już na koniec kwietnia 2013 r. „niedobór” dochodów podatkowych (VAT, akcyza, PIT, CIT), w porównaniu do wielkości ustalonych w harmonogramie, wyniósł 2,2 mld zł. Za okres od stycznia do maja dochody były niższe od przyjętych w harmonogramie o 4,9 mld zł, a od stycznia do czerwca o 8,1 mld zł. Do czasu nowelizacji ustawy budżetowej we wrześniu 2013 r. rozbieżność pomiędzy harmonogramem dochodów podatkowych a faktyczną ich realizacją wyniosła 13,3 mld zł. Założenia przyjęte w projekcie ustawy budżetowej do ustalenia prognozy dochodów na 2013 r. z każdym miesiącem stawały się mniej realne. Spowolnienie wzrostu gospodarczego było głębsze niż prognozowano na etapie przygotowania projektu ustawy budżetowej we wrześniu 2012 r.

Ministerstwo Finansów odłożyło urealnienie prognozy na 2013 r. na trzeci kwartał, z uwagi na niepewną sytuację co do wpływu spowolnienia gospodarczego na proces gromadzenia dochodów budżetowych. W znowelizowanej ustawie budżetowej prognozę dochodów podatkowych obniżono o 27,8 mld zł, tj. o 10,4%.

Prognoza dochodów podatkowych sporządzona do projektu zmiany ustawy budżetowej była ostrożna i oparta na rzetelnej analizie przebiegu procesów gospodarczych i danych o wykonaniu dochodów w I półroczu 2013 r. W rezultacie, dochody podatkowe wyniosły 241,7 mld zł i były wyższe od prognozy zawartej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej o 1,0%.

[Kształtowanie się dochodów podatkowych w latach 2011–2013 oraz zmiany w strukturze](#)

W 2013 r. wykonanie dochodów podatkowych było niższe niż w 2012 r. i w 2011 r. Było to między innymi efektem spowolnienia gospodarczego. Wzrost gospodarczy wyniósł nominalnie 102,5%, podczas gdy w 2012 r. 104,5%, a w 2011 r. 107,9%. W wyniku pogarszającej się sytuacji gospodarczej, nasiliły się także problemy przedsiębiorców z bieżącym regulowaniem zobowiązań podatkowych.

⁸⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 398 ze zm.

Wysoka była częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli prowadzonych przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej oraz kwoty uszczuplonych podatków wymierzonych w decyzjach pokontrolnych.

Tabela 17. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	4:2	4:3
	Wykonanie			%	
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Dochody podatkowe, w tym:	243.210,9	248.274,6	241.650,9	99,4	97,3
podatek od towarów i usług	120.832,0	120.000,7	113.411,5	93,9	94,5
podatek akcyzowy	57.963,7	60.449,9	60.653,1	104,6	100,3
podatek od gier	1.477,0	1.441,6	1.303,9	88,3	90,4
podatek dochodowy od osób prawnych	24.861,9	25.145,7	23.075,3	92,8	91,8
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	38.074,9	39.809,4	41.290,5	108,4	103,7
zryczałtowany podatek dochodowy	6.253,8	6.966,6	7.121,0	113,9	102,2
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1.177,4	951,5	774,2	65,8	81,4
podatek z wydobycia niektórych kopalin	x	1.426,9	1 916,3	x	134,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody podatkowe za I półrocze 2013 r. były niższe w porównaniu do dochodów za analogiczny okres 2012 r. o 6,7%, tj. o 8,2 mld zł. Najbardziej obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego dochody z VAT i CIT. Różnica w dochodach wyniosła 10,2% dla dochodów z VAT i 15,4% dla dochodów z CIT. Na obniżenie dochodów wpłynęła, nieplanowana na etapie prognozowania dochodów podatkowych, zmiana sposobu rozliczania zwrotów VAT od 1 do 21 stycznia 2013 r., tj. w okresie przejściowym. Zwroty dokonane w tym okresie, oszacowane przez Ministerstwo Finansów na około 3 mld zł, nie zostały sfinansowane z wpływów roku 2012, ale pomniejszyły dochody roku 2013. Mniej korzystny niż przed rokiem był wynik rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2012 r. Wykazana w zeznaniach za 2012 r. kwota do zapłaty była niższa niż w roku poprzednim o 4,1 mld zł, a kwota nadpłaty była niższa o 0,4 mld zł. Saldo dla budżetu z rozliczeń rocznych za 2012 r. wyniosło 0,3 mld zł i było niższe niż w roku poprzednim o 2,9 mld zł.

Wynik rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 r. również był mniej korzystny niż za 2011 r. Kwota do zapłaty wyniosła 5,8 mld zł i była o 0,8 mld zł niższa od wykazanej w rozliczeniach za 2011 r., natomiast nadpłaty wykazano w podobnej wysokości jak w zeznaniach za 2011 r. (10,7 mld zł). W efekcie saldo rozliczenia rocznego wyniosło minus 4,9 mld zł, a za 2011 r. minus 4,1 mld zł.

W II półroczu 2013 r. poprawiła się realizacja dochodów podatkowych. Dochody podatkowe za ten okres były wyższe w stosunku do wykonania za II półrocze 2012 r. o 1,2%. Jedynie dochody z VAT były niższe o 0,7% w stosunku do analogicznego okresu 2012 r. W tym okresie najbardziej wzrosły dochody z podatku akcyzowego o 5,0% i podatku dochodowego od osób fizycznych o 3,3%.

Na poziom wykonania dochodów z podatku akcyzowego wpłynęła podwyżka stawki podatku od alkoholu etylowego wprowadzona z dniem 1 stycznia 2014 r., która spowodowała zwiększoną sprzedaż alkoholu w ostatnich miesiącach 2013 r., poprzedzających jej wprowadzenie.

Dochody podatkowe, pomimo poprawy sytuacji w II półroczu 2013 r., były niższe niż w 2012 r. o 2,7%. Złożyło się na to niskie wykonanie dochodów z VAT i CIT. W porównaniu do wykonania w poprzednim roku, dochody z VAT były niższe o 6,6 mld zł, tj. o 5,5%, a dochody z CIT o 2,1 mld zł, tj. o 8,2%.

Tabela 18. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT i CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	Udział w dochodach podatkowych			Udział w dochodach budżetu państwa		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	%					
Dochody podatkowe	100	100	100	87,6	86,3	86,6
Podatki pośrednie, w tym:	74,1	73,3	72,6	64,9	63,2	62,8
VAT	49,7	48,3	46,9	43,5	41,7	40,6
Akcyza	23,8	24,3	25,1	20,9	21,0	21,7
CIT	10,2	10,1	9,5	9,0	8,7	8,3
PIT	15,7	16,0	17,1	13,7	13,8	14,8

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

Zmiana udziału dochodów z PIT, CIT oraz podatku akcyzowego w dochodach budżetu państwa, w latach 2011–2013, nie przekroczyła (+/-) 1,1 punktu procentowego. Inaczej było w przypadku dochodów z podatku od towarów i usług. Udział VAT w dochodach budżetu państwa obniżył się o 2,9 punktu procentowego.

W latach 2010–2012⁸¹ wystąpiło stopniowe obniżanie się efektywnej stawki podatkowej w CIT oraz zwiększanie się efektywnej stawki podatkowej w PIT.

Efektywna stawka w podatku dochodowym od osób prawnych za 2010 r. wyniosła 17,59%, za 2011 r. 17,37%, a za 2012 r. 17,29%. Obniżanie się stawki było rezultatem słabszej sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Na obniżenie efektywnej stawki w 2012 r. wpłynęły przede wszystkim wysokie odliczenia strat z lat ubiegłych, które wyniosły 13,6 mld zł. Odliczenia te były wprawdzie kwotowo niższe niż przed rokiem o 0,9 mld zł, ale stanowiły 8,25% wykazanego dochodu. W zeznaniach za 2011 r. odliczenia z tytułu strat z lat ubiegłych stanowiły 7,98% dochodu. W rozliczeniach rocznych za 2012 r. wykazane przez podatników dochody (przed odliczeniami) były niższe o 17,2 mld zł, tj. o 9,4%, niż w roku 2011.

Efektywna stawka w podatku dochodowym od osób fizycznych (od dochodów po odliczeniach, w tym po odliczeniu składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne) za 2010 r. wyniosła 7,61%, za 2011 r. 7,86%, a za 2012 r. 8,15%. Wzrost efektywnej stawki był spowodowany przede wszystkim utrzymaniem od 2009 r. na stałym poziomie progów podatkowych, kwoty wolnej od podatku oraz kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów. Równocześnie dochody podatników podlegające opodatkowaniu według skali podatkowej, osiągnięte w 2012 r., wzrosły o 3,2% w stosunku do dochodów osiągniętych w 2011 r. Dochody za 2011 r. były wyższe od dochodów za 2010 r. o 4,3%, a w 2010 r. były wyższe od dochodów za rok poprzedni o 4,7%.

⁸¹ Dane za 2013 r. będą dostępne w drugiej połowie 2014 r., po rozliczeniu zeznań podatkowych za 2013 r.

Ponieważ dochody podatkowe w 2013 r. obniżyły się w porównaniu z rokiem poprzednim, a nominalny produkt krajowy brutto wzrósł o 2,5%, relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto zmniejszyła się. Obniżenie relacji było efektem niższych w porównaniu do 2012 r. dochodów z VAT i CIT oraz niższego – od nominalnego wzrostu PKB – wzrostu dochodów z podatku akcyzowego.

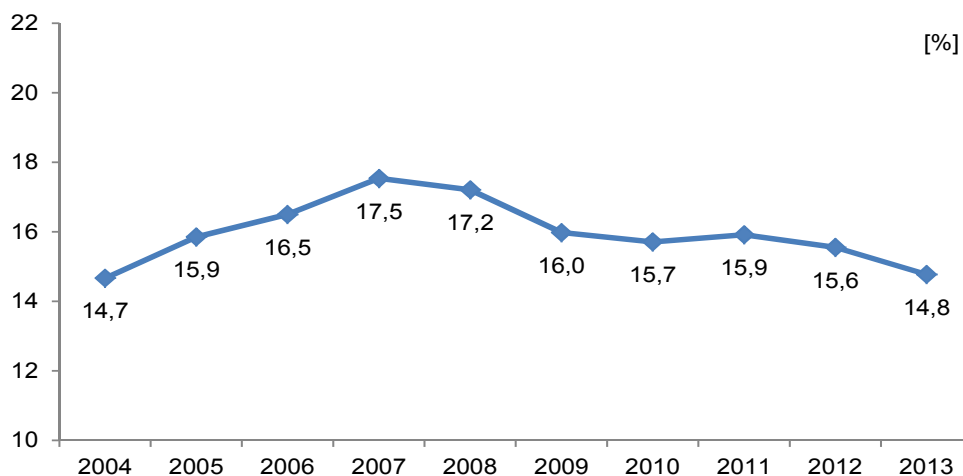
Tabela 19. Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013
	%		
Dochody podatkowe, w tym:	15,9	15,6	14,8
podatek od towarów i usług	7,9	7,5	6,9
podatek akcyzowy	3,8	3,8	3,7
podatek dochodowy od osób prawnych	1,6	1,6	1,4
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,5	2,5	2,5
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,4
podatek od gier	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	x	0,1	0,1

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

Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto obniżyła się w 2013 r. o 2,7 punktu procentowego w stosunku do 2007 r. Największe obniżenie nastąpiło w 2009 r. – o 1,2 punktu procentowego. W latach 2012-2013 zmniejszenie się analizowanej relacji wyniosło o 1,1 punktu procentowego. Zmiana w roku 2013 była podobna jak w roku 2012. Gdyby Minister Finansów nie zmienił w ostatnich dniach grudnia 2012 r. sposobu rozliczania zwrotów VAT w okresie przejściowym dochody podatkowe w 2012 r. byłyby niższe o około 3 mld zł, a relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto za ten okres wyniosłaby nie 15,6% a 15,4%.

Wykres 16. Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2004–2013



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

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸², udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z CIT w latach 2011–2013 wynosił 22,86%, z tego udział gmin 6,71%, powiatów 1,40%, a województw 14,75%. Udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynosił w 2013 r. 49,27%, w 2012 r. 49,11%, w 2011 r. 48,97%. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z PIT wynosił w 2013 r. 37,42% i w stosunku do 2012 r. wzrósł o 0,16 punktu procentowego, a w stosunku do 2011 r. o 0,30 punktu procentowego. Udział powiatów i województw we wpływach z PIT w latach 2011–2013 nie zmieniał się i wynosił 10,25% i 1,60%.

Tempo wzrostu dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2013 r. było niższe od tempa wzrostu wpływów z tego tytułu. Miała na to wpływ zmiana udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (pobieranego na zasadach ogólnych oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%). Podczas gdy wpływy były wyższe niż w 2012 r. o 5,0%, dochody budżetu państwa były wyższe o 4,7%, a udział jednostek samorządu terytorialnego o 5,3%.

Tabela 20. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2013

Wyszczególnienie	2012		2013	
	CIT	PIT	CIT	PIT
	mln zł			
Wpływy ¹ , w tym:	31.949,9	62.703,9	29.379,6	65.856,1
dochody budżetu państwa	25.145,7	31.891,4	23.075,3	33.395,3
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	6.799,6	30.812,5	6.301,3	32.460,8
gmin	1.998,3	23.377,6	1.852,9	24.653,6
powiatów	416,0	6.431,0	386,5	6.753,1
województw	4.385,3	1.003,9	4.062,0	1.054,1

¹ Dane obejmują wpływy, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udział, tj. wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pobieranego na zasadach ogólnych oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wpływy podatkowe (z podatków pośrednich oraz bezpośrednich) były niższe niż w 2012 r. o 1,9%. Obniżenie wpływów wystąpiło w dziewięciu województwach. Najbardziej zmniejszyły się wpływy w województwie dolnośląskim (o 12,9%) oraz pomorskim (o 9,5%). Natomiast w województwie mazowieckim oraz wielkopolskim były na poziomie roku 2012.

⁸² Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

Tabela 21. Wpływy podatkowe¹ według województw w latach 2012–2013 oraz ich relacja do PKB w 2012 r.

Województwo	2012			2013	
	Struktura		Relacja wpływów do PKB	Wpływy	
	wpływów	PKB ²			
	%			mln zł	
Razem	100,0	100,0	17,9	285.891,3	280.416,1
dolnośląskie	6,2	8,6	13,0	17.793,2	15.505,7
kujawsko-pomorskie	2,1	4,4	8,6	6.109,3	5.759,4
lubelskie	3,2	3,8	14,8	9.034,3	8.692,0
lubuskie	1,0	2,2	8,2	2.878,3	2.786,7
łódzkie	4,6	6,1	13,6	13.210,0	13.697,5
małopolskie	8,8	7,4	21,2	25.102,0	24.767,9
mazowieckie	38,9	22,7	30,7	111.142,7	111.144,3
opolskie	1,0	2,1	8,4	2.793,4	2.901,5
podkarpackie	1,9	3,7	9,2	5.436,2	5.591,8
podlaskie	1,1	2,2	8,9	3.144,6	4.073,4
pomorskie	10,2	5,7	32,0	29.251,1	26.463,4
śląskie	8,3	12,7	11,7	23.748,3	22.972,7
świętokrzyskie	0,9	2,4	6,3	2.443,3	2.401,9
warmińsko-mazurskie	0,9	2,7	5,7	2.440,8	2.621,6
wielkopolskie	9,3	9,4	17,6	26.477,0	26.516,1
zachodniopomorskie	1,7	3,8	8,1	4.886,9	4.520,2

¹ Wpływy podatkowe, w tym z podatków pośrednich, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2013.

² Dane według wstępnych szacunków GUS z 30 stycznia 2014 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe wpływy podatkowe zrealizowane zostały w województwie mazowieckim. Wpływy wykonane w tym województwie stanowiły 39,6% wpływów podatkowych. Poza wymienionym województwem, wpływy powyżej 10 mld zł zrealizowano w sześciu województwach. Stanowiły one 46,3% wpływów ogółem i zostały wykonane w województwach: wielkopolskim, pomorskim, małopolskim, śląskim, dolnośląskim oraz łódzkim. Zrealizowane w pozostałych dziewięciu województwach stanowiły 14,1% wpływów podatkowych.

Wykonanie dochodów niepodatkowych

W znowelizowanej ustawie budżetowej dochody niepodatkowe zaplanowano w kwocie 34.978,7 mln zł. W porównaniu z ustawą budżetową z dnia 25 stycznia 2013 r., największa zmiana nastąpiła w planie dochodów z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Nowelizacja ustawy budżetowej uwzględniła już faktycznie zrealizowaną wpłatę w wysokości 5.264,0 mln zł.

Wykonanie dochodów niepodatkowych w stosunku do planu po zmianach było wyższe o 997,3 mln zł. W porównaniu z rokiem poprzednim dochody niepodatkowe były niższe o 1.167,2 mln zł. Największą pozycję wśród tych dochodów stanowiły opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe (54,0%), dochody z dywidendy od spółek z udziałem Skarbu Państwa

i wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych (19,6%) oraz wpłata z zysku NBP (14,6%). Dochody z wpłat jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 2.205,6 mln zł, a z cła 2.022,1 mln zł⁸³.

Tabela 22. Dochody niepodatkowe w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%
1	2	3	4	5	6	7
Dochody niepodatkowe, w tym:	32.274,5	37.143,2	34.978,7	35.975,9	102,9	96,9
Dywidendy i wpłaty z zysku	6.122,9	8.208,0	6.925,5	7.052,9	101,8	85,9
Wpłata z zysku NBP	6.202,7	8.205,3	5.264,0	5.264,0	100,0	64,2
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.383,8	2.407,9	2.383,3	2.205,6	92,5	91,6
Dochody z cła	1.923,8	1.974,0	2.001,0	2.022,1	101,1	102,4
Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody	15.641,3	16.348,0	18.404,9	19.431,3	105,6	118,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dochody z dywidend i wpłat z zysku zrealizowano w kwocie wyższej o 127,4 mln zł od planu określonego w ustawie budżetowej z 27 września 2013 r. W porównaniu do 2012 r. były niższe o 1.155,1 mln zł (o 14,1%), a w porównaniu do 2011 r. wyższe o 930,0 mln zł (o 15,2%).

Tabela 23. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%
1	2	3	4	5	6	7
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	6.122,9	8.208,0	6.925,5	7.052,9	101,8	85,9
Dywidendy	5.311,6	7.788,1	6.675,5	6.699,6	100,4	86,0
Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek SP oraz spółek samorządu terytorialnego	811,3	419,9	250,0	353,4	141,3	84,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Plan dochodów budżetu państwa z tytułu dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa został zwiększony ustawą o zmianie ustawy budżetowej o 1.065,5 mln zł. Dochody były wyższe od planu po zmianach o 0,4%. W porównaniu do 2012 r. były niższe o 14,0%. Minister Skarbu Państwa pobrał

⁸³ Nie został zrealizowany plan dochodów z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego. Przyczyną niewykonania planu dochodów było głównie niedokonanie wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej przez województwo mazowieckie (178,7 mln zł).

dywidendę w wysokości 6.413,9 mln zł, co stanowiło 95,7% dochodów z tego tytułu. Największe kwoty dywidend (powyżej 100,0 mln zł), razem 6.022,2 mln zł, przekazało 11 spółek:

– Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.	1.510,1 mln zł
– PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.	995,1 mln zł
– Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.	706,3 mln zł
– KGHM Polska Miedź S.A.	623,2 mln zł
– Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.	555,3 mln zł
– Krajowa Spółka Cukrowa S.A.	552,6 mln zł
– ENERGA S.A.	418,3 mln zł
– Totalizator Sportowy Sp. z o.o.	237,7 mln zł
– Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.	176,6 mln zł
– Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A.	141,5 mln zł
– TAURON Polska Energia S.A.	105,4 mln zł.

Minister Skarbu Państwa wykonywał na koniec 2012 r. prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa w 713⁸⁴ spółkach, Minister Gospodarki w 19 spółkach, w 99 spółkach pozostałe organy lub jednostki państwowe. Wartość nominalna akcji i udziałów (kapitału zakładowego) Skarbu Państwa w 831 spółkach wyniosła 77,7 mld zł (a szacunkowa wartość rynkowa 179,7 mld zł)⁸⁵. Do budżetu państwa w 2013 r. z jednej złotówki kapitału zakładowego w wartościach nominalnych będącego własnością Skarbu Państwa wpłynęło prawie 9 groszy dywidendy, a prawie 4 grosze licząc do kapitału w wartości rynkowej (w 2012 r. było to 10 groszy i prawie 5 groszy).

W 2013 r. dywidendę wpłaciło 67 z 713 spółek będących w nadzorze Ministra Skarbu Państwa. Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w 713 spółkach wyniosła 43,9 mld zł. Składały się na to udziały w 361 spółkach o wartości nominalnej 43,1 mld zł, w których udział Skarbu Państwa wynosił powyżej 25% (w tym 19 spółkach kluczowych dla Skarbu Państwa o nominalnej wartości udziałów Skarbu Państwa 35,8 mld zł) oraz udziały w pozostałych 352 spółkach o wartości 0,7 mld zł. Będący własnością Skarbu Państwa kapitał zakładowy wymienionych wyżej spółek dał w 2013 r. z każdego złotego prawie 15 groszy dywidendy (w 2012 r. 16 groszy).

Nominalna wartość akcji i udziałów Skarbu Państwa w 19 spółkach w nadzorze Ministra Gospodarki wyniosła 12.963,9 mln zł. W 2013 r. dywidendę wpłaciła jedna spółka, tj. Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. – 162,5 mln zł. Kapitał zakładowy, będący własnością Skarbu Państwa wymienionej Spółki dał w 2013 r. z każdego złotego 50 groszy dywidendy (a prawie 3 grosze, licząc do kapitału w wartości rynkowej).

Nominalna wartość akcji i udziałów Skarbu Państwa w 14 spółkach będących w nadzorze Ministra Obrony Narodowej wyniosła 373,6 mln zł. W 2013 r. dywidendę wpłaciło 10 spółek na łączną kwotę

⁸⁴ Z tego 196 stanowiły jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz 517 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa. Z 196 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa 129 prowadziły działalność gospodarczą, a 67 było w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nie prowadziło działalności. Spośród 517 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa, 315 to spółki niepubliczne prowadzące działalność, 185 to spółki niepubliczne w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nieprowadzące działalności oraz 17 to spółki publiczne. Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2012 r.* Ministerstwa Skarbu Państwa, str. 71, Warszawa 2013.

⁸⁵ Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2012 r.* Ministerstwa Skarbu Państwa, str. 70-77, Warszawa 2013.

15,5 mln zł. Kapitał zakładowy, będący własnością Skarbu Państwa, dał w 2013 r. z każdego złotego 4 grosze dywidendy.

Przekroczona została prognoza dochodów z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych. Dochody zaplanowane w kwocie 250,0 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 353,4 mln zł, tj. 141,3% planu. W porównaniu do kwot uzyskanych w 2012 r., dochody były niższe o 15,8%. Przekroczenie prognozy dochodów wynikało głównie z uzyskania wyższych od planowanych wpłat z zysku od podmiotów zajmujących się utrzymaniem infrastruktury energetycznej oraz od przedsiębiorstw z branży węglowej. Zmniejszenie dochodów z tytułu wpłat z zysku w 2013 r. w porównaniu do roku 2012 nastąpiło w wyniku działań prywatyzacyjnych. Największe wpłaty z zysku zrealizowały: Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator S.A. – 128,3 mln zł, Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. – 57,8 mln zł oraz Totalizator Sportowy Sp. z o. o. – 37,2 mln zł. Z przedsiębiorstw branży węglowej wpłaty zrealizowały Węgłokoks S.A. – 27,2 mln zł oraz Katowicki Holding Węglowy S.A. – 14,6 mln zł.

Wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego

NBP przekazał na dochody budżetu państwa wpłatę z zysku za 2012 r.⁸⁶ w kwocie 5.264,0 mln zł. W ustawie budżetowej z dnia 25 stycznia 2013 r. zaplanowano, że dochody z tego tytułu wyniosą 401,9 mln zł. NBP osiągnął za 2012 r. zysk w wysokości 5.541,1 mln zł, tj. trzynastokrotnie wyższej od planowanej (423,1 mln zł).

Zysk NBP za 2012 r. był rezultatem dodatniego wyniku finansowego z operacji finansowych w kwocie 9.724,5 mln zł, przychodów z tytułu akcji, udziałów i innych przychodów w kwocie 170,2 mln zł oraz ujemnego wyniku finansowego z tytułu odsetek, dyskonta i premii w wysokości 3.164,9 mln zł, kosztów działania Banku w wysokości 1.079,2 mln zł i ujemnego wyniku finansowego z tytułu opłat i prowizji w wysokości 109,5 mln zł. Największy wpływ na wielkość zysku NBP miał wynik z operacji finansowych. Był on wyższy od planowanego o 7.083,5 mln zł, co było rezultatem wyższego niż planowano o 5.320,3 mln zł salda dodatnich i ujemnych zrealizowanych różnic kursowych, o 1.996,9 mln zł salda dodatnich i ujemnych zrealizowanych różnic cenowych, nieplanowanych przychodów w kwocie 376,1 mln zł z aktualizacji wysokości rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych oraz wyższych niż planowano o 609,8 mln zł kosztów niezrealizowanych z wyceny kursowej. Wyższe niż planowano dodatnie saldo z tytułu zrealizowanych różnic kursowych i cenowych osiągnięto głównie w związku z korzystniejszym niż zakładano kursem złotego do walut obcych oraz większą niż planowano skalą sprzedaży walut i zagranicznych papierów wartościowych w sytuacji wzrostu ich cen na rynkach finansowych.

Cło

Prognoza dochodów nie została zmieniona w trakcie nowelizacji ustawy budżetowej. Dochody z ceł w 2013 r. zostały zrealizowane w wysokości nieznacznie wyższej od planu (101,1%) i wyniosły 2.022,1 mln zł. Wyższe wykonanie dochodów z ceł, pomimo niższego o 2,5% od przyjętego w ustawie budżetowej na 2013 r. importu spoza obszarów krajów UE, wynikało ze wzrostu o 3,6% w stosunku do przyjętego do kalkulacji dochodów z cła średniego kursu rynkowego euro. W porównaniu z wykonaniem w roku poprzednim dochody były wyższe o 2,4%. Zgodnie z uregulowaniami unijnymi 25% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 75% to środki odprowadzane

⁸⁶ Odprowadzeniu do budżetu państwa podlegało 95% rocznego zysku NBP.

do budżetu Unii Europejskiej. W 2013 r. wpłata do budżetu Unii Europejskiej z tytułu udziału w opłatach celnych wyniosła 1.482,9 mln zł.

Stan zaległości z ceł na koniec 2013 r. wyniósł 412,1 mln zł i był o 6,7% niższy niż na koniec 2012 r. Na zmniejszenie w 2013 r. zaległości z ceł wpłynęło odpisanie należności z tytułu przedawnień. W 2013 r. kwota należności odpisanych z tytułu przedawnień wyniosła 37,9 mln zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosła o 22,4%. Głównym powodem przedawnień należności celnych był brak majątku dłużników, z którego możliwe byłoby przeprowadzenie skutecznego postępowania egzekucyjnego lub skuteczne unikanie egzekucji poprzez ukrywanie majątku.

W 2013 r. wskaźnik skuteczności egzekwowania zaległości z ceł, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, wyniósł 4,8% i był wyższy o 1,1 punktu procentowego od jego poziomu w 2012 r. W 2013 r. wyegzekwowano kwotę 3,6 mln zł, tj. o 0,6 mln zł mniej niż w roku poprzednim. Zaległości objęte tytułami wykonawczymi do załatwienia wyniosły 75,7 mln zł i były niższe niż w 2012 r. o 36,1 mln zł (o 32,3%). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, mierzony relacją tytułów wykonawczych załatwionych⁸⁷ do tytułów wykonawczych do załatwienia z 40,6% w 2012 r. zwiększył się do 43,4% w 2013 r.

Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe

Dochody z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych wyniosły 19.431,3 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 1.026,4 mln zł, tj. o 5,6%. W stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2013 r. z 25 stycznia 2013 r. były niższe o 729,2 mln zł (o 3,6%). W porównaniu do 2012 r. dochody z tego tytułu były wyższe o 3.083,3 mln zł, tj. o 18,9%.

W 2013 r. 79,9% dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych zostało zrealizowanych w częściach:

- *Obsługa długu krajowego* – 3.167,6 mln zł,
- *Budżety wojewodów* – 2.794,3 mln zł,
- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 2.301,0 mln zł,
- *Sądy powszechne* – 2.217,3 mln zł,
- *Rozwój wsi* – 1.879,7 mln zł,
- *Środowisko* – 1.596,3 mln zł,
- *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 1.566,2 mln zł.

Należności z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych pozostałe do zapłaty wyniosły 12.946,6 mln zł, w tym zaległości 12.211,3 mln zł. W stosunku do stanu na koniec 2012 r. należności wzrosły o 13,5%, a zaległości o 14,4%. Zaległości stanowiły 26,6% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (45.925,0 mln zł). Największe zaległości wystąpiły w częściach *Budżety wojewodów* (7.354,6 mln zł), *Obsługa zadłużenia zagranicznego* (1.812,3 mln zł), *Budżet finanse publiczne i instytucje finansowe* (1.371,6 mln zł), *Obsługa długu krajowego* (489,2 mln zł).

⁸⁷ Poprzez wyegzekwowanie zaległości bądź umorzenie ze względu na bezskuteczność egzekucji.

Tabela 24. Opłaty, grzywny i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%
1	2	3	4	5	6	7
Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	15.641,3	16.348,0	18.404,9	19.431,3	105,6	118,9
Gospodarka mieszkaniowa	3.841,4	3.130,3	3.163,1	3.316,3	104,8	105,9
Obsługa długu publicznego	1.593,4	3.403,4	2.710,1	3.268,7	120,6	96,0
Wymiar sprawiedliwości	2.214,5	2.222,5	2.218,3	2.290,2	103,2	103,0
Administracja publiczna	2.112,2	2.409,5	2.416,7	2.219,5	91,8	92,1
Transport i łączność	810,2	790,1	1.778,9	1.820,4	102,3	230,4
Różne rozliczenia	981,9	967,2	1.722,1	1.739,4	101,0	179,8
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	376,7	384,5	1.555,8	1.520,6	97,7	395,5
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	1.468,5	953,9	958,7	818,8	85,4	85,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji o 153,1 mln zł, tj. o 4,8%. Dochody te były wyższe o 5,9% od uzyskanych w 2012 r. Zrealizowane w części *Rozwój wsi* wpływy z tytułu wpłaty od Agencji Nieruchomości Rolnych nadwyżki środków pieniężnych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 1.730,2 mln zł, i były wyższe w odniesieniu do 2012 r. o 42,4 mln zł, tj. o 2,5%. Dochody w części *Budżety wojewodów* wyniosły 1.347,4 mln zł i dotyczyły głównie dochodów z tytułu realizacji zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego z gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1.341,6 mln zł). Największe dochody 349,1 mln zł zrealizowano w województwie mazowieckim. Zaległości w tym dziale wyniosły 701,1 mln zł i dotyczyły głównie, podobnie jak w latach poprzednich, dochodów z tytułu realizacji zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (696,1 mln zł).

Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* w części *Obsługa zadłużenia krajowego* były wyższe o 515,8 mln zł, tj. o 19,5% od planu po nowelizacji. Były one również wyższe niż w 2012 r. o 29,4%. Prawie całość zrealizowanych dochodów (98,9%) stanowiły dochody uzyskane przy sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, tj. wpłaty z tytułu odsetek narosłych od dnia emisji obligacji, które pokrywane są przez inwestorów oraz premii, uzyskiwanej, gdy nabywcy skarbowych papierów wartościowych byli gotowi zapłacić więcej niż wynosi wartość nominalna tych papierów, łącznie 3.132,5 mln zł. Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* w części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* były wyższe o 42,8 mln zł, tj. o 73,4% od planu po nowelizacji. Przekroczenie planowanych dochodów wynikało z uzyskania nieplanowanych wpływów, a także wyższych od planowanych dochodów z tytułu spłat udzielonych gwarancji oraz odsetek od rachunków specjalnych i udzielonych kredytów. W porównaniu do 2012 r. dochody tej części były ponad dziewięćkrotnie niższe. Wysoka realizacja dochodów w 2012 r. była przede wszystkim wynikiem jednorazowej operacji sprzedaży zerokuponowych obligacji, stanowiących zabezpieczenie przedterminowo wykupionych obligacji Brady'ego.

Dochody w dziale *Wymiar sprawiedliwości* były wyższe o 72,0 mln zł, tj. o 3,2% od planu po nowelizacji. W porównaniu do dochodów wykonanych w 2012 r. wzrosły o 3,0%. Dochody zostały zrealizowane głównie w części *Sądy powszechne* (2.217,3 mln zł) z wpływów z tytułu opłat sądowych – 1.737,2 mln zł oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności – 339,9 mln zł. Zaległości na koniec 2013 r. wyniosły 571,3 mln zł i wzrosły w stosunku do 2012 r. o 16,0 mln zł, tj. o 2,9%. Zaległości dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne przez sądy.

Dochody w dziale *Administracja publiczna* były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji o 197,2 mln zł, tj. o 8,2%. W porównaniu do 2012 r. były niższe o 7,9%. Najwyższe dochody zrealizowano w następujących częściach:

- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 810,2 mln zł, w tym z opłat pobranych przez jednostki budżetowe w związku z przejęciem zadań, które w 2010 r. realizowane były z rachunku dochodów własnych – 513,1 mln zł,
- *Budżety wojewodów* – 734,5 mln zł, w tym z grzywien, mandatów i kar pieniężnych dla ludności – 581,7 mln zł,
- *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* – 240,6 mln zł, w tym głównie z opłat konsularnych.

Na koniec 2013 r. zaległości wyniosły 1.458,1 mln zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 187,0 mln zł, tj. o 14,7%. Podobnie jak w poprzednim roku, dominowały zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności wykazywane w części *Budżety wojewodów*, które wyniosły 614,5 mln zł (w 2012 r. 609,5 mln zł).

Wyniki kontroli NIK w zakresie windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych⁸⁸ wykazały, że co 3-4 nałożona kara nie była wyegzekwowana i z dużym prawdopodobieństwem do jej skutecznej egzekucji nie dojdzie, co nie wynika jednak z rażących nieprawidłowości w działalności jednostek⁸⁹ objętych kontrolą. Zdaniem NIK główną przyczyną takiego stanu był zarówno brak ujawnionych źródeł dochodów oraz majątku osób ukaranych, jak również brak wprowadzenia w obowiązujących przepisach mechanizmów ograniczających korzyści dla zobowiązanego z uchylania się od zapłaty kary. Znacząca skala przypadków, w których pomimo zaangażowania organów państwa, nie doszło do wyegzekwowania nałożonych kar, utrwala w części społeczeństwa przekonanie o braku nieuchronności ich wykonania. Zasadnym staje się wprowadzenie mechanizmów służących zarówno mobilizacji ukaranych grzywną nałożoną w drodze mandatu karnego do dobrowolnego dokonywania wpłat z tego tytułu, jak też ograniczeniu korzyści z uchylania się od wykonania tych kar. Jednym ze sposobów poprawy skuteczności wykonywania kar grzywny, w odniesieniu do mandatów nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego – byłoby uzależnienie możliwości usunięcia punktów karnych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców (przed upływem trzyletniego terminu wykonania kary grzywny), od uprzedniego uiszczenia grzywny nałożonej za naruszenie, za które przyznane zostały te punkty.

W dziale *Transport i łączność* dochody w stosunku do budżetu po nowelizacji były wyższe o 41,5 mln zł, tj. o 2,3%. Dochody w tym dziale były wyższe niż w 2012 r. o 130,4%. Największe dochody w wysokości 1.566,2 mln zł zostały zrealizowane w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej. Wzrost dochodów wynikał z uzyskania przez Urząd Komunikacji Elektronicznej dochodów z tytułu

⁸⁸ *Informacja o wynikach kontroli windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych*. Nr ewid. 192/2012/P12158/LOP, NIK Opole, kwiecień 2013 r.

⁸⁹ Kontrola została przeprowadzona w ośmiu urzędach wojewódzkich, ośmiu komendach powiatowych Policji, 16 urzędach skarbowych oraz Ministerstwie Finansów.

rozdysponowania w 2013 r. uwolnionych częstotliwości w paśmie 1800 MHz. W wyniku zakończonego w lutym 2013 r. przetargu na rezerwacje częstotliwości w paśmie 1800 MHz uzyskano wpływy w wysokości 951,5 mln zł. Dochody z grzywien i innych kary pieniężnych od osób fizycznych nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego, wyniosły 81,5 mln zł, tj. 94,8% planu. Dochody z grzywien i innych kary pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego wyniosły 37,3 mln zł, tj. 101,6% planu.

Dochody w dziale *Różne rozliczenia* były wyższe o 17,3 mln zł, tj. o 1,0% od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji. Dochody w tym dziale były wyższe niż w 2012 r. o 79,8%. Najwyższe dochody zostały zrealizowane w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 1.489,7 mln zł. Wyższe dochody uzyskano w wyniku wpłaty przez Bank Gospodarstwa Krajowego kwoty 1.000,0 mln zł. Na wniosek Ministra Finansów z dnia 16 maja 2013 r. Rada Nadzorcza BGK w dniu 24 maja 2013 r. podjęła uchwałę o obniżeniu funduszu statutowego BGK o 1.000,0 mln zł i zobowiązała Bank do wpłaty tej kwoty do budżetu państwa. Dochody z pozostałych odsetek wyniosły w 2013 r. 405,5 mln zł, w tym najwyższe kwoty stanowiły odsetki od lokat terminowych złożonych przez Ministra Finansów w BGK i NBP.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* były niższe o 35,2 mln zł od planu po nowelizacji, tj. o 2,3%. W porównaniu do dochodów wykonanych w 2012 r. wzrosły o 1.136,1 mln zł, tj. o 295,5%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z uzyskanych w części *Środowisko* dochodów z tytułu sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (1.016,7 mln zł). W 2012 r. nie zrealizowano dochodów z tego tytułu. Ponadto o 36,9% wzrosły dochody z tytułu wpłat dokonywanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dochody z tego tytułu wyniosły w 2013 r. 477,0 mln zł.

W dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* były niższe od planu po nowelizacji o 139,9 mln zł, tj. o 14,6%. W porównaniu do 2012 r. dochody w tym dziale były niższe o 14,2%. Najwyższe dochody zostały zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 726,4 mln zł, przede wszystkim z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat. Wpływy z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat wyniosły 987,6 mln zł i zostały pomniejszone o odsetki za nieterminowe rozliczenia zapłacone przez organy podatkowe. W 2013 r. była to kwota 262,3 mln zł, tj. o 107,9 mln zł wyższa niż w 2012 r. Odsetki za nieterminowe rozliczenia wypłacały głównie urzędy skarbowe po uchyleniu przez sądy administracyjne decyzji dotyczących rozliczeń w podatku od towarów i usług. Wzrost kwot wypłaconych odsetek był spowodowany przede wszystkim przyznawaniem podmiotom zagranicznym prawa do ubiegania się o wypłatę odsetek za nieterminowe zwroty.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

W budżecie państwa ujmowane są dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich EFTA wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej. Dochody budżetu państwa ze środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej w 2013 r. wyniosły 1.524,3 mln zł, co stanowiło 95,2% kwoty zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Źródłem dochodów były głównie środki pochodzące z refundacji wydatków poniesionych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności 2007-2013. Zaplanowane w wysokości 1.242,0 mln zł,

zostały zrealizowane w wysokości 1.170,3 mln zł, tj. 94,2% planu. Poniżej prognozy zrealizowane zostały dochody z pomocy technicznej w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności 2007–2013. Zaplanowane w wysokości 359,9 mln zł, wykonane zostały w kwocie 300,7 mln zł.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej dochody zrealizowano w kwocie 250,4 mln zł, tj. 130,1% planu zawartego w znowelizowanej ustawie budżetowej, w tym z tytułu refundacji wydatków poniesionych z pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 138,5 mln zł.

Środki pochodzące z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009 oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 wyniosły 16,5 mln zł⁹⁰.

Skuteczność poboru dochodów podatkowych

W 2013 r., podobnie jak w 2012 r., pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Obniżyła się ściągальność przez urzędy skarbowe wpływów bieżących oraz zaległości podatkowych z lat ubiegłych.

Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym w urzędach skarbowych wyniósł 96,6% i uległ pogorszeniu w porównaniu z 2012 r. o 0,7 punktu procentowego, co było wynikiem wzrostu zaległości bieżących. W 2012 r. wskaźnik ten, względem osiągniętego w 2011 r., również obniżył się o 0,7 punktu procentowego. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 12,7% i był niższy od osiągniętego w poprzednim roku o 2,5 punktu procentowego. W 2012 r. wskaźnik był niższy od osiągniętego w 2011 r. o 0,4 punktu procentowego. Zaległości podatkowe stanowiły 72,1% zaległości budżetu państwa.

Tabela 25. Zaległości budżetu państwa w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	4:2	4:3	2011	2012	2013
	Stan zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia					Struktura zaległości		
	mln zł					%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Zaległości ogółem	32.872,6	38.237,3	45.925,0	139,7	120,1	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe, w tym:	22.915,2	27.100,1	33.111,6	144,5	122,2	69,7	70,9	72,1
VAT	12.352,8	15.298,3	19.824,2	160,5	129,6	37,6	40,0	43,2
akcyza	5.402,4	5.816,3	6.145,2	113,7	105,7	16,4	15,2	13,4
CIT	1.032,0	1.162,7	1.761,1	170,6	151,5	3,1	3,0	3,8
PIT	4.060,8	4.757,2	5.293,8	130,4	111,3	12,4	12,4	11,5
Pozostałe dochody, w tym:	9.957,4	11.137,2	12.813,4	128,7	115,1	30,3	29,1	27,9

⁹⁰ Środki aktualnych programów, tj. Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014 są ujmowane w budżecie środków europejskich.

cd.

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	4:2	4:3	2011	2012	2013
	Stan zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia					Struktura zaległości		
	mln zł			%				
realizacja zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego	4.113,1	5.202,0	6.510,4	158,3	125,2	12,5	13,6	14,2
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.870,4	1.775,7	1.802,3	96,4	101,5	5,7	4,6	3,9
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1.018,1	1.021,6	1.056,8	103,8	103,4	3,1	2,7	2,3
cło	489,1	442,0	412,1	84,3	93,2	1,5	1,2	0,9
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	122,9	205,5	269,8	219,5	131,3	0,4	0,5	0,6

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na koniec 2013 r. wyniosły 45.925,0 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. zwiększyły się o 20,1%. Zaległości podatkowe na koniec 2013 r. wyniosły 33.111,6 mln zł i wzrosły o 22,2%. Tempo wzrostu zaległości podatkowych było wyższe niż w 2012 r. oraz wyraźnie wyższe niż w latach poprzednich. W 2012 r. zaległości podatkowe wzrosły o 18,3%, w 2011 r. o 11,4%, a w 2010 r. o 7,8%.

Wzrost zaległości podatkowych bieżących, zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych, był spowodowany przede wszystkim wzrostem zobowiązań przypisanych na podstawie decyzji wymiarowych po kontrolach urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych. Zaległości bieżące wzrosły o 29,8%, a zobowiązania wynikające z decyzji wymiarowych o 99,2%. Zobowiązania wynikające z decyzji wymiarowych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej w VAT wzrosły o 1.476,1 mln zł (o 83,4%) oraz w CIT o 664,3 mln zł (o 580,5%).

Istotnym problemem było wykorzystywanie przez podatników faktur dokumentujących fikcyjne transakcje gospodarcze w celu obniżenia zobowiązań podatkowych lub wyłudzenia zwrotów VAT. Inspektorzy kontroli skarbowej w 2013 r. wykryli 154,6 tys. takich faktur o wartości transakcji 19,7 mld zł. W 2012 r. wykryto 153,7 tys. faktur o wartości transakcji z nich wynikającej na kwotę 15,5 mld zł.

Wysoka była częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w toku kontroli podatkowych prowadzonych przez organy kontroli skarbowej i organy podatkowe oraz kwoty uszczuplonych⁹¹ podat-

⁹¹ Kwoty zaniżonych zobowiązań podatkowych wynikające z naruszenia przepisów prawa podatkowego.

ków wymierzonych w decyzjach pokontrolnych. Świadczy to o poprawie doboru podmiotów do kontroli, ale także o wysokim ryzyku występowania oszustw podatkowych.

W 2013 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 10.177 kontroli, w 2012 r. 10.158. Kwoty uszczupień w podatkach wymierzone w decyzjach pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników wyniosły 6.446,7 mln zł i były wyższe niż w 2012 r. o 70,6%. Poprawiła się skuteczność kontroli mierzona wysokością ustaleń należności budżetowych na 1.000 kontrolerów. Wskaźnik ten w 2013 r. wyniósł 1.844,6 mln zł, podczas gdy w 2012 r. 1.072 mln zł.

Urzędy skarbowe przeprowadziły 3.427,3 tys. czynności sprawdzających, tj. o 2,8% więcej niż w roku poprzednim. Ujawniona w trakcie tych czynności kwota uszczupień wyniosła 807,9 mln zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosła o 17,7%.

Wzrosła także kwota ustaleń stwierdzona w wyniku przeprowadzonych przez urzędy skarbowe kontroli. Urzędy skarbowe ujawniły uszczuplenia na kwotę 2.486,3 mln zł, tj. o 37,5% wyższą niż w 2012 r. Wskaźnik skuteczności kontroli, mierzony relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli, wyniósł w 2013 r. 70,5% i w odniesieniu do 2012 r. wzrósł o jeden punkt procentowy. Natomiast zmniejszyła się liczba kontroli przeprowadzonych przez urzędy skarbowe. W 2013 r. przeprowadzono 99.630 kontroli, tj. o 15,4% mniej niż w 2012 r., a w 2012 r. o 10,2% mniej niż w 2011 r. Z uwagi na wysokie ryzyko popełniania błędów przez przedsiębiorców w rozliczeniach podatkowych oraz znaczne kwoty stwierdzanych w toku kontroli uszczupień podatkowych, niepokojące było tempo, w jakim zmniejszała się w latach 2012–2013 liczba kontroli prowadzonych przez urzędy skarbowe.

Wyraźnie zwiększyła się częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli podatkowych prowadzonych przez Służbę Celną. W 2013 r. nieprawidłowości stwierdzono w 68,0% przeprowadzonych kontroli, podczas gdy w 2012 r. 62,1%. Wynik taki został osiągnięty przy mniejszej o 4,3% niż w 2012 r. liczbie zrealizowanych kontroli. W 2013 r. Służba Celna przeprowadziła 1.374 kontroli.

Zdaniem NIK, w 2013 r. organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT. Rosły kwoty stwierdzanych w trakcie kontroli uszczupień w VAT i jednocześnie niski był poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych. Administracja polska intensyfikowała współpracę z administracjami państw członkowskich UE na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady (UE) w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Jednak nie były wystarczająco wykorzystywane możliwości w tym zakresie.

Kontrole organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej⁹² ujawniły w latach 2012–2013 znaczne rozmiary uszczuplenia dochodów z podatku od towarów i usług, w szczególności w zakresie obrotu paliwami, stalą oraz złomem. W związku z sygnałami zewnętrznymi o istotnych nieprawidłowościach na rynku stali budowlanej, Minister Finansów w 2012 r. polecił przeprowadzenie szczegółowych analiz w celu zidentyfikowania łańcucha transakcji wewnątrzspółnotowych między podmiotami polskimi i z innych krajów UE, w tym analizy transakcji podmiotów podejrzewanych

⁹² Informacja o wynikach kontroli zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług, Nr ewid. 17/2014/P13042/KBF, NIK, Warszawa 2014 r.

o udział w tzw. oszustwach karuzelowych⁹³. Ustalono rozbieżności między dostawami zadeklarowanymi przez podmioty z innych krajów UE a nabyciami zgłoszonymi przez polskich przedsiębiorców. Polska uczestniczyła w działaniach w ramach sieci Eurofisc, tj. sieci służącej sprawnej wymianie między państwami członkowskimi UE ukierunkowanych informacji, mającej ułatwiać wielostronną współpracę w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług, powołanej rozporządzeniem Rady (UE) Nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej⁹⁴. Intensywne działania analityczne oraz kontrolne zostały podjęte dopiero po sygnałach przedsiębiorców doświadczających nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów uczestniczących w procedurze wyłudzeń podatkowych na znaczną skalę. Sytuacja taka dowodzi słabości służb podległych Ministrowi Finansów w rozpoznawaniu obszarów występowania istotnych nieprawidłowości.

Minister Finansów analizował zagrożenia związane z występowaniem oszustw podatkowych. Jego polecenia zaktywizowały podległe organy do kontroli obrotu towarami wrażliwymi oraz wymierzania należnych podatków. Skala ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowości oraz niska skuteczność obowiązujących rozwiązań mających przeciwdziałać oszustwom podatkowym, skłoniły Ministra Finansów do przygotowania zmian w ustawie o podatku od towarów i usług oraz Ordynacji podatkowej. Obowiązujące od 1 października 2013 r. nowe przepisy polegały przede wszystkim na:

- rozszerzeniu zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia⁹⁵ na obrót niektórymi wyrobami ze stali i miedzi oraz na dodatkowe grupy towarów stanowiących odpady i surowce wtórne,
- wprowadzeniu instytucji odpowiedzialności podatkowej nabywcy za zobowiązania podatkowe w VAT sprzedawcy w przypadku dostaw takich towarów wrażliwych, jak niektóre wyroby stalowe (nieobjęte mechanizmem odwrotnego obciążenia), paliwa i złoto nieobrobione;
- likwidacji możliwości kwartalnego rozliczania podatku VAT przez podatników dokonujących sprzedaży towarów wrażliwych wymienionych w załączniku nr 13 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁹⁶.

Innym obszarem, w którym zidentyfikowane zostało wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, był obrót liśćmi tytoniowymi bez odprowadzenia podatku akcyzowego. W celu wyeliminowania tego procederu, z inicjatywy Ministra Finansów od 1 stycznia 2013 r. wprowadzone zostały przepisy w zakresie opodatkowania suszu tytoniowego, określonego jako suchy tytoń niebędący jeszcze

⁹³ Oszustwo karuzelowe w handlu wewnątrzwspólnotowym (czyli karuzela podatkowa) to przestępstwo popełniane w sposób zorganizowany, przy wykorzystaniu opodatkowania (podatkiem VAT) stawką 0% wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów. W uproszczeniu, mechanizm oszustwa można określić jako fikcyjny lub w części rzeczywisty przepływ towarów pomiędzy co najmniej dwoma (w praktyce znacznie więcej) krajami UE, organizowany w taki sposób, że towary te „fakturowo” lub w części w rzeczywistości wracają do państw pochodzenia. W przypadku oszustwa karuzelowego obowiązuje określony podział funkcji w ramach grup zaangażowanych w nią podmiotów. Podstawową rolę w większości mechanizmów oszustw w podatku VAT, w tym w transakcjach wewnątrzwspólnotowych, odgrywa znikający podatnik.

Znikający podatnik oznacza podmiot gospodarczy zarejestrowany jako podatnik dla celów VAT, który z potencjalnym zamiarem oszustwa, nabywa towary lub usługi, bądź symuluje ich nabywanie, nie płacąc podatku VAT, i zbywa je z uwzględnieniem podatku VAT, nie przekazując należnego podatku VAT do budżetu państwa. Nadana mu nazwa odnosi się do charakterystycznego dla tego rodzaju podmiotów zachowania, tj. przerwy w łańcuchu dostaw opodatkowanych podatkiem od wartości dodanej, powstałej za sprawą jednego z zaangażowanych weń podatników, który znika pozostawiając po sobie nieuregulowane kwoty podatku należnego, odliczanego następnie przez kolejnego handlowca w łańcuchu.

⁹⁴ Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1 ze zm.

⁹⁵ *Mechanizm odwrotnego obciążenia (reverse charge)* – przesunięcie obowiązku rozliczenia podatku VAT ze sprzedawcy na nabywcę.

⁹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

wyroblem tytoniowym. Przyjęte rozwiązania okazały się nieskuteczne dla wyeliminowania w 2013 r. występujących nieprawidłowości. Służby podległe Ministrowi Finansów odnotowały niepokojącą tendencję, wprowadzania na rynek, bez podatku akcyzowego, tytoniu z dużą zawartością wilgoci, określanego jako „mokry tytoń”. Kolejne zmiany regulacji, polegające na doprecyzowaniu przepisów dotyczących opodatkowania akcyzą suszu tytoniowego, weszły w życie 1 stycznia 2014 r.

Niewielka była skuteczność administracji podatkowej i kontroli skarbowej województwa świętokrzyskiego⁹⁷ w ustalaniu iż podatnicy osiągają przychody z nieujawnionych źródeł. Wyniki kontroli NIK wykazały, że postępowania organów w zakresie wykrywania przychodów z nieujawnionych źródeł były niezgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, nieefektywnie i długotrwanie. Wynikało to przede wszystkim z wadliwej organizacji procesu typowania podatników do tych postępowań oraz braku właściwych regulacji wewnętrznych w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej.

Kolejny rok pogorszyła się skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych przez urzędy skarbowe. Wskaźnik skuteczności egzekucji, liczony jako relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, wyniósł 23,0%, podczas gdy w 2012 r. 24,9%, a w 2011 r. 28,1%. Skuteczność egzekucji zaległości w VAT w 2013 r. obniżyła się z 26,8% do 24,1%, w CIT z 26,4% do 22,5%. W urzędach skarbowych zaległości podatkowe objęte tytułami wykonawczymi rosły szybciej niż zaległości wyegzekwowane w trybie postępowania egzekucyjnego. Mimo, że zaległości objęte tytułami wykonawczymi wzrosły o 10,4% (o 1.226,8 mln zł), to w trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano tylko o 2,1% więcej niż w 2012 r. (o 61,4 mln zł), tj. 2.990,4 mln zł.

Poprawiła się natomiast skuteczność egzekucji prowadzonej przez izby celne. Wskaźnik skuteczności egzekucji zwiększył się z 3,4% w 2012 r. do 9,2% w 2013 r. Kwota zaległości podatkowych objęta tytułami wykonawczymi wzrosła z 1.208,4 mln zł do 1.244,9 mln zł, tj. o 3,0%, a kwota wyegzekwowanych zaległości z 40,6 mln zł do 114,7 mln zł, tj. o 182,5%.

Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia wyniosły 1.661,2 mln zł i były wyższe w porównaniu do odpisanych w 2012 r. o 93,0 mln zł, tj. o 5,9%. Najbardziej wzrosły kwoty odpisanych zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych.

Na koniec 2013 r. zaległości powyżej jednego miliona złotych miało 6.921 podatników, tj. o 14,9% więcej niż na koniec 2012 r. Ich zaległości wyniosły 23.966,5 mln zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 28,6%. Zaległości największych dłużników stanowiły ponad 72% zaległości podatkowych.

Znaczący był udział zobowiązań podatkowych objętych postępowaniami upadłościowymi oraz egzekucją sądową, których urzędy skarbowe i izby celne nie mogły egzekwować. Na koniec 2013 r. wyniosły 5.004,4 mln zł, a na koniec 2012 r. 4.196,8 mln zł, tj. stanowiły 15,1% oraz 15,5% zaległości podatkowych.

Należności wynikające z decyzji nieostatecznych bez nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności, płatne w ratach, z odroczonym terminem płatności, objęte wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej oraz objęte postępowaniami ugodowymi, układowymi na koniec 2013 r. wyniosły 2.202,0 mln zł i stanowiły 6,2% należności podatkowych, a na koniec 2012 r. 7,5%. W porównaniu do stanu na koniec 2012 r. zmniejszyły o 0,7%.

Nie został osiągnięty zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych. Miernik taki został przyjęty w dniu 30 listopada 2012 r. w *Planie działalności Ministra Finansów na 2013 r.* do pomiaru stopnia realizacji przez jednostki pod-

⁹⁷ Informacja o wynikach kontroli przychody niezajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych w województwie świętokrzyskim. Nr ewid. 193/2013/P13/148/LKI, NIK, Warszawa 2013 r.

ległe priorytetowego celu, jakim było zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych. Miernik planowany do osiągnięcia w wysokości 94,7% został zrealizowany na poziomie 93,4%. Przyczyną nieosiągnięcia zakładanego poziomu był wzrost nieuregulowanych zobowiązań wynikający z osłabienia dobrowolności wpłat podatników oraz zmniejszenie się wpływów z należności budżetowych.

Jednostki podległe Ministrowi Finansów w 2013 r. zrealizowały dochody podatkowe brutto⁹⁸ i cło na kwotę 282,4 mld zł, tj. niższą o 1,9% niż w roku 2012. Na funkcjonowanie urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów⁹⁹ wydatkowano 5.939,8 mln zł, tj. więcej niż w 2012 r. i 2011 r. o 0,8% oraz o 5,9%. W roku 2013 wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 2,10% zrealizowanych przez ten aparat dochodów brutto, wskaźnik ten nieznacznie wzrósł (o 0,05 punktu procentowego) w porównaniu do 2012 r., w którym na sfinansowanie działalności urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów wydatkowano 2,05% zrealizowanych przez ten aparat dochodów (w 2011 r. 1,99%).

2.1.2. Dochody budżetu środków europejskich

Dochody budżetu środków europejskich¹⁰⁰ stanowią dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich z wyłączeniem przede wszystkim środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. W latach 2010–2013 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 221.076,0 mln zł. W tym okresie z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych przekazano do Polski środki finansowe z tytułu refundacji wydatków w wysokości 225.428,4 mln zł¹⁰¹. Dochody, jak i wpływy środków z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych (zwane dalej wpływami z UE), pozwalały na sfinansowanie odpowiednio 91,7% i 93,5% poniesionych w latach 2010–2013 wydatków budżetu środków europejskich (241.135,8 mln zł). Wpływy z UE, po uwzględnieniu środków przechodzących z 2009 r. w kwocie 16.055,0 mln zł¹⁰², umożliwiały sfinansowanie ponad 100% poniesionych w latach 2010–2013 wydatków budżetu środków europejskich.

⁹⁸ Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z PIT i CIT (w tym udziałów jednostek samorządu terytorialnego), bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego, podatku od kopalni oraz podatków zniesionych.

⁹⁹ Tj. wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w rozdziale Izby skarbowe, Urzędy skarbowe, Urzędy kontroli skarbowej, Izby celne i urzędy celne, Egzekucja administracyjna należności pieniężnych, Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Pozostała działalność* (do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł).

¹⁰⁰ Wyodrębnionego w ramach budżetu państwa w 2010 r.

¹⁰¹ Na realizację: programów Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (bez Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna), Wspólnej Polityki Rolnej, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Projektów Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014. Do przeliczenia przyjęto średnioroczne kursy w NBP.

¹⁰² Środki według stanu na 31 grudnia 2009 r. na wyodrębnionych rachunkach bankowych określonych w art. 202 ustawy o finansach publicznych (11.727,7 mln zł) oraz przekazane na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa (4.327,3 mln zł), przeliczone po średniorocznym kursie w NBP za 2009 r.

Tabela 26. Dochody, wydatki i wpływy z UE w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	mln zł			
Dochody budżetu środków europejskich	37.708,7	48.590,6	64.655,3	70.121,4
Wydatki budżetu środków europejskich	48.124,7	60.829,7	68.309,0	63.872,4
Wpływy z UE	40.494,0	57.033,6	62.763,3	65.137,5

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

W analizowanym okresie najwyższe tempo wzrostu dochodów wystąpiło w 2012 r. (ponad 33%), a najniższe w 2013 r. – 8,5%. Kwoty zrealizowanych dochodów budżetu środków europejskich nie były tożsame z wpływami z UE. Dochody były niższe od wpływów z UE w 2010 r. o prawie 7%, a w 2011 r. o 15%, natomiast w latach 2012–2013 wyższe o ponad 3% i 8%.

W latach 2010–2013 dominującą pozycję w strukturze dochodów budżetu środków europejskich stanowiły dochody z tytułu realizacji programów Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (ponad 66%) i Wspólnej Polityki Rolnej (ponad 32%). W ramach Narodowej Strategii Spójności najwyższe dochody zrealizowano z tytułu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (59.132,4 mln zł), Regionalnych Programów Operacyjnych (41.790,5 mln zł) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (23.414,6 mln zł). W omawianym okresie na dochody ze środków Wspólnej Polityki Rolnej przekazano 72.018,6 mln zł.

Tabela 27. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego	37.708,7	48.590,6	64.655,3	70.121,4
Krajowe Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007–2013	16.240,3	20.162,9	34.732,6	34.283,3
Regionalne Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007–2013	7.491,5	10.786,6	10.047,6	13.464,8
Granty Europejskiego Funduszu Społecznego	0,3	0,7	0,0	0,5
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	294,3	251,1	291,5	581,3
Wspólna Polityka Rolna	13.680,2	17.372,5	19.446,0	21.519,8
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	2,0	16,9	137,6	191,4
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	-	-	-	80,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na rok 2013 zaplanowano w ustawie budżetowej oraz w ustawie o zmianie ustawy budżetowej dochody budżetu środków europejskich w kwocie 81.403,7 mln zł, w tym 23.506,7 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wyniosły 70.121,4 mln zł i stanowiły 86,1% kwoty planowanej i 108,5% wykonania 2012 r. Dochody z realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 21.519,8 mln zł i były niższe o 8,5% od planowanych, głównie z tytułu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Dochody te były wyższe o 10,7% od wykonania w 2012 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW
EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH

W 2013 r. dochody z tytułu refundacji wydatków na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności zostały wykonane w 83,2%, tj. w kwocie 47.748,6 mln zł. Niższe było wykonanie dochodów z tytułu regionalnych programów operacyjnych (o 6.540,0 mln zł, tj. o 32,7%) i krajowych programów operacyjnych – głównie Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej (o 3.110,7 mln zł, tj. o 8,3%). Wskaźnik wykonania planu dochodów dla regionalnych programów operacyjnych kształtował się od 57,4% dla RPO Województwa Podkarpackiego do 82,8% dla RPO Województwa Śląskiego.

Powyżej kwot ujętych w ustawie budżetowej zrealizowano dochody z tytułu Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (o 115,6 mln zł), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (o 165,8 mln zł), Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 (o 73,9 mln zł).

Tabela 28. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2012–2013

Wyszczególnienie	2012	2013		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM, w tym:	64.655,3	81.403,7	70.121,4	108,5	86,1
Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013, w tym:	44.780,3	57.399,4	47.748,6	106,6	83,2
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	23.898,9	19.105,0	17.606,8	73,7	92,2
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	3.738,4	7.695,8	7.667,8	205,1	99,6
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	5.851,4	8.293,9	7.312,2	125,0	88,2
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	1.243,9	2.299,4	1.696,5	136,4	73,8
Regionalne Programy Operacyjne, w tym:	10.047,6	20.004,8	13.464,8	134,0	67,3
Dolnośląskie	753,7	1.469,7	1.075,6	142,7	73,2
Kujawsko-pomorskie	504,1	1.000,6	681,1	135,1	68,1
Lubelskie	909,0	1.432,6	946,1	104,1	66,0
Lubuskie	153,3	462,2	295,3	192,6	63,9
Łódzkie	685,5	1.357,1	870,2	126,9	64,1
Małopolskie	770,4	1.826,9	1.074,1	139,4	58,8
Mazowieckie	1.148,8	1.744,8	1.356,1	118,0	77,7
Opolskie	251,4	594,2	372,6	148,2	62,7
Podkarpackie	742,4	1.604,2	921,4	124,1	57,4
Podlaskie	260,8	638,2	385,0	147,6	60,3
Pomorskie	513,3	1.195,9	699,4	136,3	58,5
Śląskie	1.040,1	1.892,3	1.565,9	150,6	82,8
Świętokrzyskie	442,5	984,1	731,7	165,4	74,4
Warmińsko-mazurskie	621,1	1.144,5	820,1	132,0	71,7
Wielkopolskie	761,7	1.740,4	1.036,0	136,0	59,5
Zachodniopomorskie	489,5	917,2	634,2	129,6	69,1
Wspólna Polityka Rolna, w tym:	19.446,0	23.506,7	21.519,8	110,7	91,5
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 ¹	7.674,8	9.501,9	7.784,7	101,4	81,9

¹ Bez dochodów w kwocie 248,0 mln zł dotyczących finansowania wyprzedzającego PROW 2007–2013.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W poprzednich latach NIK zwracała uwagę, że Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych, ani procedur wewnętrznych określających tryb i terminy przekazywania środków z rachunków programowych na dochody budżetu środków europejskich. Nie zostały także ustalone kryteria przekazywania środków z rachunków programowych do sprzedaży na międzybankowym rynku walutowym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego bądź ich wymiany w NBP.

W 2013 r. Minister Finansów wprowadził nowe rozwiązania w zarządzaniu środkami zgromadzonymi na rachunkach programowych. Od 25 września 2013 r., w wyniku konsolidacji środków walutowych będących w dyspozycji Ministra Finansów, środki z rachunków programowych przekazywane były na rachunek walutowy do obsługi zadłużenia zagranicznego. Zasilanie rachunku dochodów budżetu środków europejskich następowało na wniosek Ministra Finansów z rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne).

Zdaniem NIK pomimo wprowadzenia nowego rozwiązania dotyczącego zarządzania środkami zgromadzonymi na wyodrębnionych rachunkach bankowych, Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody. Mechanizm ten pozwalał na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów budżetu środków europejskich.

2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- ▶ **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 385.217,7 mln zł.**
- ▶ **Ponad 40% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych.**
- ▶ **Ponad 50% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostało wykonanych w trzech działach i w ośmiu rozdziałach klasyfikacji budżetowej.**

Limit wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich określony w ustawie budżetowej na rok 2013 po zmianach ustalono na kwotę 402.543,5 mln zł. Wykonane wydatki wyniosły 385.217,7 mln zł i w porównaniu do planu po zmianach były niższe o 4,3%. Wydatki budżetu państwa były niższe od planu po zmianach o 1,8%, a wydatki budżetu środków europejskich o 15,1%.

2.2.1. Struktura wydatków

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, znaczący udział w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery¹⁰³ do jednostek sektora finansów publicznych. Udział transferów w wydatkach ogółem przekraczał 40%, a po uwzględnieniu transferów przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z pominięciem rachunku wydatków, udział ten przekroczyłby 45%. Oznacza to, że niemal połowa środków zgromadzonych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich służyła zasilaniu innych jednostek sektora finansów publicznych w celu realizacji zadań publicznych. Tym samym poziom redystrybucji środków wewnątrz sektora za pośrednictwem budżetu państwa, będący miarą centralizacji finansów publicznych, był wysoki.

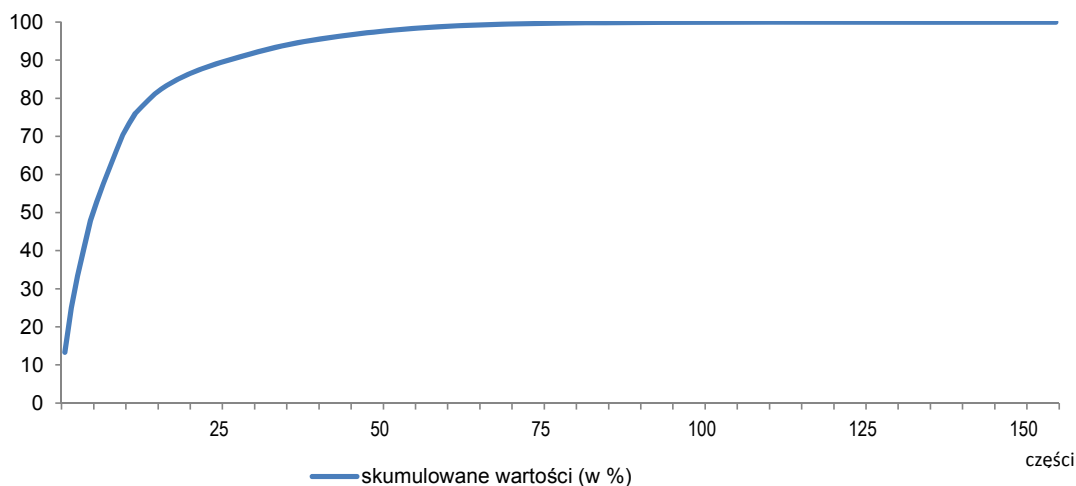
¹⁰³ Do wydatków transferowych zaliczono takie wydatki, które na podstawie klasyfikacji paragrafów oraz w oparciu o inne sprawozdania można jednoznacznie określić jako transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych.

W 2013 r. wydatki budżetowe były realizowane w 152 częściach budżetowych, w tym 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 sądach apelacyjnych. Dysponenci części budżetowych ustanowili bezpośrednio im podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia, przy czym sami również wykonywali rolę dysponenta trzeciego stopnia w zakresie wydatków własnej jednostki. Największa liczba jednostek organizacyjnych funkcjonowała w ramach części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (451 jednostek), *Sądy powszechne* (298 jednostek), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (296 jednostek), *Sprawiedliwość* (212 jednostek), *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (162 jednostki) oraz *Obrona narodowa* (106 jednostek). Na koniec 2013 r. w administracji rządowej funkcjonowało 3.040 państwowych jednostek budżetowych.

W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej wydatki budżetu państwa zostały przypisane do części budżetowych w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej. Wydatki budżetu środków europejskich, ujęte w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej, przypisane zostały do części budżetowych, w podziale na działy i programy operacyjne.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przypisane do poszczególnych części budżetowych, charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem wielkości. Ponad 90% wydatków zrealizowano w 27 częściach (w tym w ośmiu województwach), a ponad 95% – w 39 częściach (w tym w czternastu województwach). Jednocześnie na 99 części przypadło zaledwie 2% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Powyższe dane wskazują, że wykonanie wydatków w około 2/3 części budżetowych w minimalnym stopniu wpływa na ocenę wykonania budżetu. W 66 częściach wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie przekroczyły nawet 50 mln zł.

Wykres 17. Koncentracja wydatków w częściach budżetowych w 2013 r.



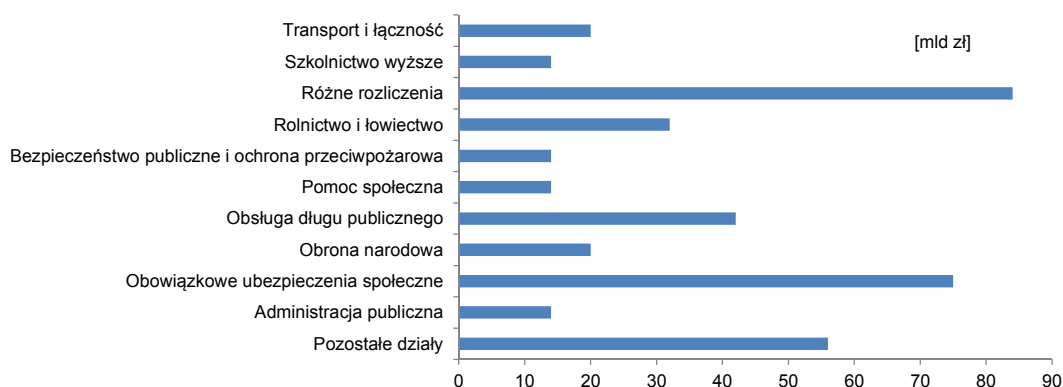
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były realizowane w 33 działach klasyfikacji budżetowej. Charakterystyczną cechą struktury działowej jest koncentracja większości wydatków w zaledwie kilku działach. Ponad połowę łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowano w trzech działach,

tj. *Różne rozliczenia*, *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* oraz *Obsługa długu publicznego*. Udział wydatków w tych działach w wydatkach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich zwiększył się z 51,3% w 2007 r. do 52,2% w roku 2013¹⁰⁴.

Około 75% zrealizowanych w 2013 r. wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano w siedmiu działach, a ponad 85% – w dziesięciu działach. Oprócz wcześniej wymienionych działów, wydatki koncentrowały się w dziale *Rolnictwo i łowiectwo*, *Obrona narodowa*, *Transport i łączność*, *Pomoc społeczna*, *Szkolnictwo wyższe*, *Administracja publiczna* oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*. Na pozostałe 23 działy przypadało łącznie niespełna 15% wydatków.

Wykres 18. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. według działów klasyfikacji budżetowej



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

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, największe środki (prawie 84 mld zł) w budżecie państwa i budżecie środków europejskich przeznaczono na realizację zadań finansowanych w dziale *Różne rozliczenia*. Wydatki te zaliczają się do kategorii wydatków sztywnych, gdyż wpłata środków do budżetu Unii Europejskiej oraz finansowanie regionalnych programów operacyjnych i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wynika z międzynarodowych porozumień, zaś wielkość subwencji ogólnej jest uwarunkowana przez system dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Na drugim miejscu pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, pozostaje dział *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*. Na finansowanie zadań z tego zakresu przeznaczono z budżetu państwa prawie 75 mld zł.

Trzecie miejsce pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (42,5 mld zł) zajmuje *Obsługa długu publicznego*. Mimo stosunkowo niskich stóp procentowych oraz zmniejszenia się rentowności papierów skarbowych nie udało się zatrzymać wzrostu wydatków w tym dziale.

¹⁰⁴ W 2007 r. środki europejskie nie były wyodrębnione w budżecie państwa.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW
EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH

Na czwartym miejscu znalazły się wydatki w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* (32,0 mld zł). Były one przeznaczone niemal wyłącznie na zadania związane z rolnictwem. W odróżnieniu od trzech pierwszych działów, głównym źródłem finansowania wydatków na rolnictwo były środki europejskie.

Tabela 29. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2010–2013 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
OGÓŁEM	343,0	363,5	386,3	385,2	83,4	16,6
Różne rozliczenia, z tego:	79,9	80,7	82,7	83,9	84,8	15,2
Subwencja ogólna dla jst	47,2	48,3	50,7	51,3	100,0	0,0
Rozliczenia z budżetem ogólnym UE	14,3	14,7	15,9	18,1	100,0	0,0
Regionalne Programy Operacyjne 2017–2013	13,9	12,7	11,3	9,7	8,3	91,7
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	4,1	4,5	4,2	4,4	11,5	88,5
Pozostałe	0,4	0,4	0,5	0,5	100,0	0,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	71,8	72,4	76,0	74,8	100,0	0,0
Obsługa długu publicznego	34,1	36,0	42,1	42,5	100,0	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	24,1	28,6	28,9	32,0	31,3	68,7
Obrona narodowa	18,5	19,2	20,1	20,1	100,0	0,0
Transport i łączność	14,4	21,6	29,9	19,9	45,2	54,8
Pomoc społeczna	14,2	13,5	13,9	14,3	99,8	0,2
Szkolnictwo wyższe	12,5	13,2	13,5	14,2	93,3	6,7
Administracja publiczna	12,2	13,2	13,1	14,1	90,1	9,9
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13,1	13,1	13,2	13,7	98,9	1,1
Wymiar sprawiedliwości	9,8	10,0	10,2	10,5	99,3	0,7
Ochrona zdrowia	7,3	8,0	7,6	8,0	93,7	6,3
Przetwórstwo przemysłowe	4,5	6,0	6,6	7,8	12,9	87,1
Nauka	5,7	6,4	6,6	6,6	73,0	27,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	4,6	4,2	4,2	4,5	80,0	20,0
Pozostałe działy	16,4	17,7	17,9	18,2	69,3	30,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W trzech działach spośród piętnastu największych pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wiodącym źródłem finansowania były środki europejskie. Oprócz działu *Rolnictwo i łowiectwo* były to działy *Transport i łączność* oraz *Przetwórstwo przemysłowe*. Istotny udział wydatków z budżetu środków europejskich w wydatkach ogółem zaobserwowano również w dziale *Nauka*, *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* oraz *Różne rozliczenia*. W pozostałych działach klasyfikacji budżetowej udział środków europejskich w finansowaniu realizowanych zadań był nieznaczący.

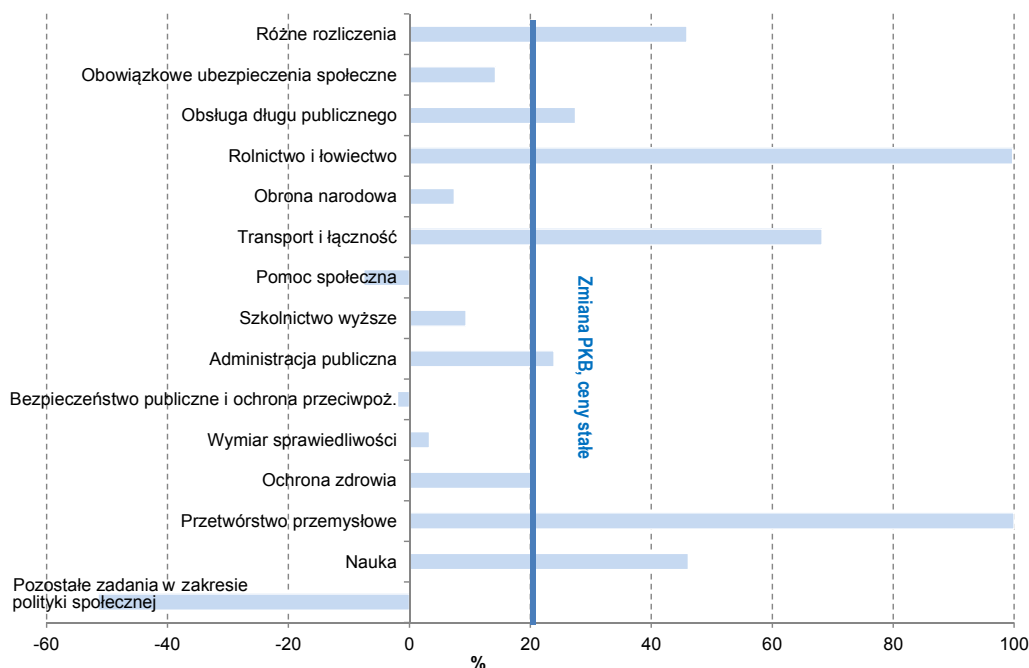
W 2013 r. łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 0,3% niższe od wydatków poniesionych rok wcześniej. Zmniejszenie to wynikało z ograniczenia wydatków budżetu środków europejskich o 6,5%, podczas gdy wydatki budżetu państwa wzrosły o 1,1%. Wzrost wydatków odnotowano w większości kluczowych działów. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację zadań z zakresu rolnictwa i łowiectwa, szkolnictwa wyższego, administracji publicznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, wymiaru sprawiedliwości, ochrony zdrowia, przetwórstwa przemysłowego oraz wydatki na pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej rosły szybciej od produktu krajowego brutto. Ograniczenie wydatków dotyczyło trzech istotnych działów: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Transport i łączność* oraz *Nauka*, przy czym w przypadku ubezpieczeń społecznych zmniejszeniu wydatków towarzyszyło przekazanie dwunastomiliardowej pożyczki z budżetu państwa do FUS, co wskazuje, że w rzeczywistości budżetowe finansowanie sektora ubezpieczeń społecznych wcale nie zmalało.

Analiza dynamiki wydatków w dziale *Transport i łączność* za okres ostatnich trzech lat wskazuje na znaczną redukcję nakładów ponoszonych w tej dziedzinie. Dla przykładu pomiędzy 2012 r. a 2013 r. wydatki na finansowanie transportu zmniejszyły się o 1/3. Wydatki poniesione w 2013 r. były jednak o 37,9% większe niż w 2010 r. i ponad dwukrotnie większe niż w roku 2007. Biorąc pod uwagę okres siedmioletni (od 2007 r.), wielkość wydatków ogółem poniesionych na realizację zadań transportowych w 2013 r. należy uznać za stosunkowo wysoką, mimo że nie dorównywała ona wydatkom z dwóch wcześniejszych lat.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonane w 2013 r. były realnie o 26,4% wyższe od wydatków poniesionych w 2007 r. Dla porównania w tym samym okresie PKB liczony w cenach stałych wzrósł o 20,1%. Wyższy w porównaniu z PKB wzrost wydatków budżetowych wynikał przede wszystkim z 5,5-krotnego zwiększenia wydatków finansowanych przy pomocy środków zagranicznych. W tym samym czasie wydatki finansowane przy pomocy środków krajowych wzrosły realnie o 13,5%, co odpowiada wielkości $\frac{2}{3}$ wzrostu realnego PKB.

Porównanie zmiany realnych wydatków, jaka nastąpiła pomiędzy 2007 r. a 2013 r. w największych działach klasyfikacji budżetowej wskazuje na duże zróżnicowanie kierunków i tempa zmian. Z jednej strony można zaobserwować zmniejszenie wydatków na politykę społeczną i bezpieczeństwo publiczne, a jednocześnie w siedmiu działach – *Różne rozliczenia, Obsługa długu publicznego, Rolnictwo i łowiectwo, Transport i łączność, Administracja publiczna, Przetwórstwo przemysłowe* oraz *Nauka* – wydatki wzrosły bardziej niż wartość produktu krajowego brutto. Warto pokreślić stosunkowo wysoki wzrost wydatków na naukę, jaki nastąpił w średnim okresie, gdyż analiza danych krótkookresowych sugerowałaby, że nakłady w tej dziedzinie maleją.

Wykres 19. Wydatki budżetowe w wybranych działach i produkt krajowy brutto w 2013 r. w relacji do wielkości z 2007 r.



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

Opisane powyżej różnice w krótko i średniookresowej dynamice wydatków w poszczególnych działach spowodowały przesunięcia w strukturze wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W średnim okresie, od 2007 r., istotnie zwiększył się udział wydatków w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* (o 3,0 punktu procentowego), *Transport i łączność* (o 1,3 punktu procentowego), *Przetwórstwo przemysłowe* (o 1,4 punktu procentowego) oraz wydatków w dziale *Różne rozliczenia* (o 2,9 punktu procentowego). Trwałym trendem wzrostowym charakteryzują się wydatki w dziale *Rolnictwo i łowiectwo*, których udział w wydatkach budżetowych rósł – jako jedyny w grupie działów o istotnym znaczeniu dla wykonania budżetu – w każdym z badanych okresów. Zmiany w strukturze wydatków dokonały się kosztem zmniejszenia udziału wydatków w dziale *Obrona narodowa* (o 1,0 punkt procentowy), *Pomoc społeczna* (o 1,4 punktu procentowego), *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (o 1,9 punktu procentowego), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (o 1,0 punkt procentowy).

Tabela 30. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2007, 2010, 2012 i 2013 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2007	2010	2012	2013
	Ogółem = 100			
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Różne rozliczenia	18,9	23,3	21,4	21,8
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	21,5	20,9	19,7	19,4
Obsługa długu publicznego	10,9	10,0	10,9	11,0
Rolnictwo i łowiectwo	5,3	7,0	7,5	8,3
Obrona narodowa	6,2	5,4	5,2	5,2
Transport i łączność	3,9	4,2	7,7	5,2
Pomoc społeczna	5,1	4,1	3,6	3,7
Szkolnictwo wyższe	4,2	3,6	3,5	3,7
Administracja publiczna	3,7	3,5	3,4	3,7
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4,6	3,8	3,4	3,6
Wymiar sprawiedliwości	3,4	2,8	2,6	2,7
Ochrona zdrowia	2,2	2,1	2,0	2,1
Przetwórstwo przemysłowe	0,6	1,3	1,7	2,0
Nauka	1,5	1,7	1,7	1,7
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3,1	1,3	1,1	1,2
Pozostałe działy	5,0	4,8	4,6	4,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. były realizowane w 391 rozdziałach klasyfikacji budżetowej, odpowiadających określonym zadaniom publicznym lub grupie zadań o podobnym charakterze. W dwudziestu największych rozdziałach koncentrowało się około 72% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w trzydziestu – około 80%, a w stu rozdziałach – około 96%. Na pozostałych prawie trzysta rozdziałów klasyfikacji budżetowej przypadało zaledwie około 4% wydatków. Można zatem przyjąć, że wydatki na finansowanie $\frac{3}{4}$ zadań zapisanych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich miały marginalne znaczenie dla oceny prawidłowości wydatkowania środków budżetowych.

W 2013 r. ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano w zaledwie ośmiu rozdziałach – *Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego oraz Działalność dydaktyczna*, 80% środków wydatkowano w 32 rozdziałach, a 95% środków – w 94 rozdziałach. W porównaniu z latami 2007 i 2010 poziom koncentracji wydatków pozostał prawie niezmienny.

Tabela 31. Liczba rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w których zrealizowano określoną część budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2007, 2010, 2013

Wyszczególnienie	2007	2010	2013
	Liczba rozdziałów o największych wydatkach		
50%	8	8	8
60%	12	12	12
70%	17	18	19
80%	29	31	32
90%	58	60	62
95%	88	92	94
100%	390	382	391

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kluczowe znaczenie dla wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. miało dwadzieścia rozdziałów, z których każdy stanowił co najmniej 1% wydatków ogółem budżetu. Podobnie jak w latach poprzednich, największe wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono na wypłatę części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, na dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz na obsługę długu krajowego. Łącznie te trzy zadania absorbują od wielu lat około 30% środków.

Znacząco wzrosły wydatki na obsługę długu zagranicznego. Rozdział *Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym* przesunął się w rankingu tworzonym ze względu na wielkość wydatków z miejsca 13 na miejsce 9. Analiza wydatków finansowanych za pomocą środków budżetu państwa, z pominięciem środków europejskich wskazuje, że udział łącznych wydatków na obsługę długu – krajowego i zagranicznego – zwiększył się z 11,4% wydatków krajowych budżetu w 2007 r. do 13,2% w roku 2013.

Tabela 32. Rozdziały o największych wydatkach w 2013 r., ich udział w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz miejsce w rankingu rozdziałów o największych wydatkach w 2007, 2010 i 2013 r.

Nazwa rozdziału	2007	2010	2013	2007	2010	2013
	Miejsce w rankingu			Udział w wydatkach ogółem (%)		
Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	1	2	1	11,2	10,2	10,3
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2	1	2	9,5	11,1	9,6
Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	3	3	3	9,0	7,8	8,4
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	10	4	4	2,6	6,2	7,3
Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych	5	6	5	4,2	4,2	4,7
Fundusz Emerytalno-Rentowy	4	5	6	5,8	4,4	4,1

cd.

Nazwa rozdziału	2007	2010	2013	2007	2010	2013
	Miejsce w rankingu			Udział w wydatkach ogółem (%)		
Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	6	8	7	4,0	3,7	4,0
Działalność dydaktyczna	8	9	8	3,4	2,9	2,8
Obsługa zadłużenia zagranicznego i innych operacji zagranicznych	13	11	9	2,0	2,2	2,6
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	brak	7	10	0,0	4,0	2,5
Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	7	10	11	3,5	2,8	2,5
Centralne wsparcie (w obronie narodowej)	9	13	12	3,3	1,9	2,1
Drogi publiczne krajowe	11	12	13	2,4	2,1	2,0
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	16	14	14	1,7	1,8	1,6
Komendy powiatowe Policji	15	16	15	1,8	1,5	1,5
Jednostki sądownictwa powszechnego	14	15	16	1,9	1,6	1,5
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	57	19	17	0,2	1,1	1,2
Program Operacyjny Kapitał Ludzki (kompoment regionalny)	brak	17	18	0,0	1,2	1,2
Zabezpieczenie wojsk	brak	20	19	0,0	1,0	1,0
Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS	17	18	20	1,6	1,2	1,0
Razem 20 rozdziałów o największych wydatkach	x	x	x	73,5	72,8	71,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zmniejszenie się w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich udziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz udziału wydatków na obsługę skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym wynikało wyłącznie z większej dynamiki wydatków finansowanych przy pomocy środków europejskich. Biorąc pod uwagę jedynie wydatki finansowane przy pomocy środków budżetu państwa, można zaobserwować, że udział finansowania wyżej wymienionych zadań stopniowo rośnie.

2.2.2. Wydatki według grup ekonomicznych

W ustawie budżetowej dokonano podziału wydatków pomiędzy grupy określone w art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj.:

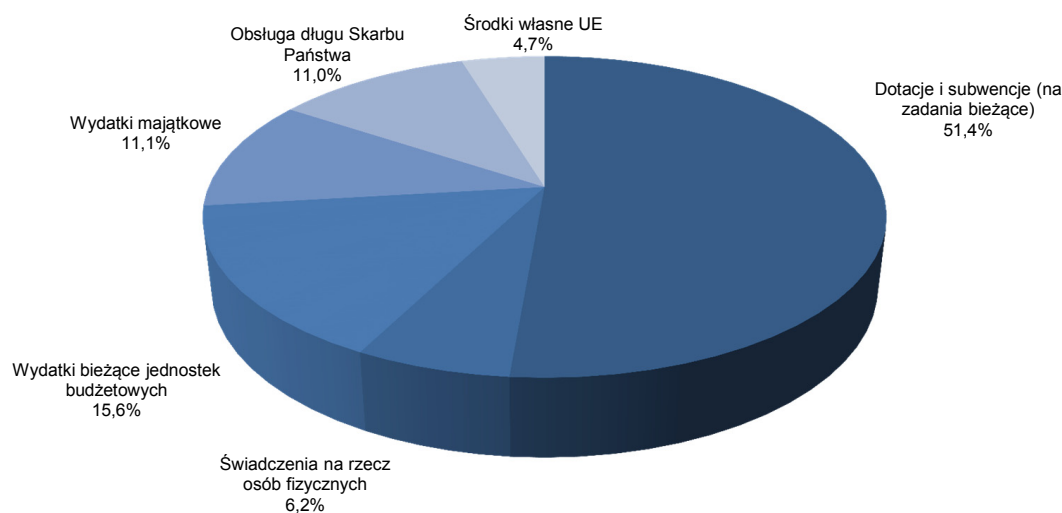
- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- środki własne Unii Europejskiej,
- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Układ ten został zakłócony przez wprowadzenie dodatkowej kategorii pod nazwą *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*. Kategoria ta składa się z wydatków faktycznie nale-

żących do wyżej wymienionych grup ekonomicznych. Plan wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich byłby bardziej przejrzysty i umożliwiałby odczytanie wysokości całkowitych wydatków ze względu na ich charakter ekonomiczny, gdyby wydatki z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zostały przyporządkowane do pozostałych grup ekonomicznych. Na podstawie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej nie można ustalić, jakie były na przykład całkowite wydatki majątkowe budżetu państwa. W dalszej treści analizy wykonanie wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych prezentowane jest z uwzględnieniem wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*.

Analizując wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, można dostrzec, że wydatki te są w przeważającej części dystrybuowane – w formie dotacji i subwencji na zadania bieżące – do innych osób prawnych, zarówno z sektora finansów publicznych, jak i z innych sektorów. Zwraca również uwagę duża skala wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, które są niemal równe wydatkom majątkowym.

Wykres 20. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r.



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

Analiza danych od 2007 r. wskazuje na dosyć stabilny udział dotacji i subwencji na zadania bieżące w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zazwyczaj ponad połowa łącznej kwoty wydatków była realizowana w takiej formie.

Dzięki napływowi środków unijnych znacząco zwiększył się natomiast udział wydatków majątkowych, które w latach 2007–2009 stanowiły średnio 8,0% wydatków ogółem, a w latach 2010–2013 wzrosły średnio do 12,4%. Co prawda w 2013 r. udział tych wydatków w łącznych wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich był niższy niż w trzech poprzednich latach, jednak w porównaniu z okresem sprzed 2010 r. był wciąż relatywnie wysoki.

Tabela 33. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2007–2013

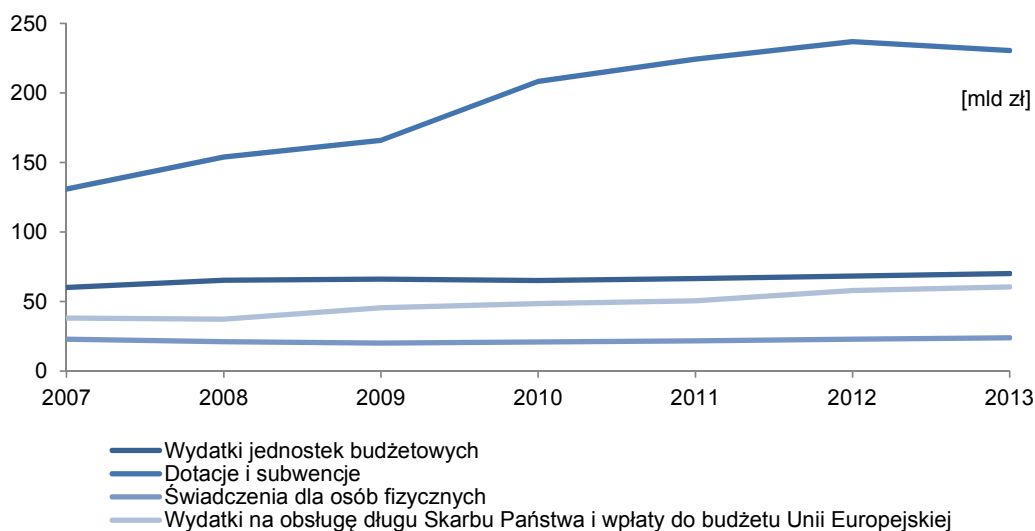
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
OGÓŁEM	252,3	277,9	298,0	343,0	363,5	386,3	385,2
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	126,4	148,1	154,1	178,5	187,3	192,6	197,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	23,0	21,2	20,1	20,9	21,9	23,0	24,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	46,5	49,4	52,2	55,4	56,8	58,5	59,9
Wydatki majątkowe	18,3	21,9	25,9	39,7	46,8	54,2	42,9
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	13,6	15,9	14,0	9,8	9,8	9,8	10,2
Dotacje i subwencje	4,7	6,0	11,9	29,9	37,0	44,4	32,7
Obsługa długu Skarbu Państwa	27,5	25,1	32,2	34,1	36,0	42,1	42,5
Środki własne Unii Europejskiej	10,6	12,2	13,4	14,3	14,7	15,9	18,1
	%						
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	50,1	53,3	51,7	52,0	51,5	49,9	51,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	9,1	7,6	6,7	6,1	6,0	6,0	6,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,4	17,8	17,5	16,2	15,6	15,1	15,6
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	7,3	7,9	8,7	11,6	12,9	14,0	11,1
Wydatki majątkowe własne	5,4	5,7	4,7	2,9	2,7	2,5	2,6
Dotacje i subwencje	1,9	2,2	4,0	8,7	10,2	11,5	8,5
Obsługa długu Skarbu Państwa	10,9	9,0	10,8	10,0	9,9	10,9	11,0
Środki własne Unii Europejskiej	4,2	4,4	4,5	4,2	4,1	4,1	4,7

Źródło: opracowanie własne NIK.

Wzrost wielkości i udziału wydatków majątkowych w łącznych wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich jest wynikiem zwiększającego się rokrocznie od 2008 r. udziału środków europejskich w ich finansowaniu. I tak w 2008 r. z budżetu państwa na finansowanie wydatków majątkowych przeznaczono 17,8 mld zł, zaś z budżetu środków europejskich kwotę ponad czterokrotnie niższą (4,1 mld zł). W przeciągu czterech lat proporcje te odwróciły się. W 2013 r. dominującym źródłem finansowania wydatków majątkowych były środki unijne, stanowiące 65,5% środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji. Zaznaczyć należy, że w rekordowym pod tym względem roku 2012 wydatki majątkowe z budżetu środków europejskich wyniosły 38,1 mld zł, tj. ponad dwukrotnie więcej niż wydatki budżetu państwa.

Budżet państwa i budżet środków europejskich jest w dużym stopniu narzędziem dystrybuowania środków na zadania realizowane przez jednostki inne niż państwowe jednostki budżetowe. Od 2007 r. do 2013 r. łączne dotacje i subwencje na finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych wzrosły o 76%, podczas gdy wydatki ogółem – o 53%. W tym czasie wydatki państwowych jednostek budżetowych wzrosły jedynie o 17%.

Wykres 21. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2007–2013 w podziale na kierunki wydatkowania



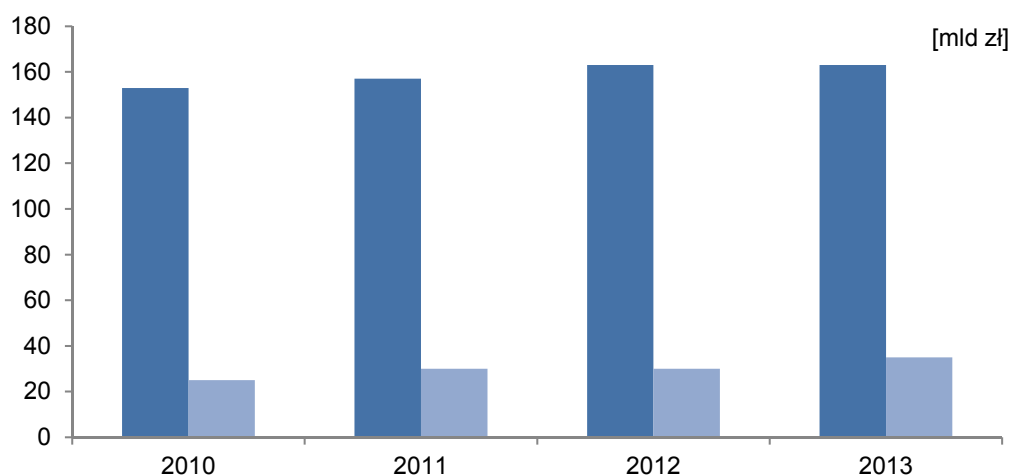
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Oprócz dotacji i subwencji dynamicznie rosły również wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i wpłaty do budżetu Unii Europejskiej. Zostały one przedstawione w jednej kategorii, gdyż rząd ma bardzo niewielkie możliwości, aby wpływać na ich wysokość.

Dotacje i subwencje

W 2013 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje związane z działalnością bieżącą beneficjentów wyniosły 197.849,0 mln zł i w porównaniu do 2012 r. zwiększyły się o 5.259,8 mln zł, tj. o 2,7%.

Wykres 22. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2010–2013



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

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, dominujący udział (82,3%) w łącznej kwocie dotacji i subwencji stanowiły wydatki z budżetu państwa, które wyniosły 162.787,3 mln zł. Od 2010 r. udział ten zmniejszył się o 5,1 punktu procentowego na korzyść budżetu środków europejskich.

Tabela 34. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie
	mln zł				
OGÓŁEM, w tym:	178.524,8	187.308,7	192.589,2	200.024,3	197.849,0
Dotacje dla państwowych funduszy celowych	53.797,0	53.352,1	55.825,2	53.723,7	53.712,6
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	46.910,0	48.058,1	50.406,0	51.016,2	51.001,7
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	20.879,4	20.498,0	20.551,6	22.085,8	21.534,3
Dotacje podmiotowe	17.573,4	17.862,6	19.057,0	19.477,1	19.291,9

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

W grupie wydatków poniesionych z budżetu państwa w latach 2010–2013 na dotacje i subwencje, największy udział miały:

- dotacje dla państwowych funduszy celowych niemal w całości przeznaczone dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; ich udział w tej grupie zmniejszył się z 35,1% w 2010 r. do 33,0% w 2013 r.,
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, których udział zwiększył się z 30,5% w 2010 r. do 31,3% w 2013 r.,
- dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego; ich udział wahał się: odnotowano spadek z 13,6% w 2010 r. do 12,6% w 2012 r., a następnie wzrost w 2013 r. do 13,2%,
- dotacje podmiotowe ich udział wzrósł z 11,5% w 2010 r. do 11,8% w 2013 r.

Wydatki na dotacje dla państwowych funduszy celowych oraz wydatki na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zrealizowane w 100% planu po zmianach.

Na subwencję ogólną składają się:

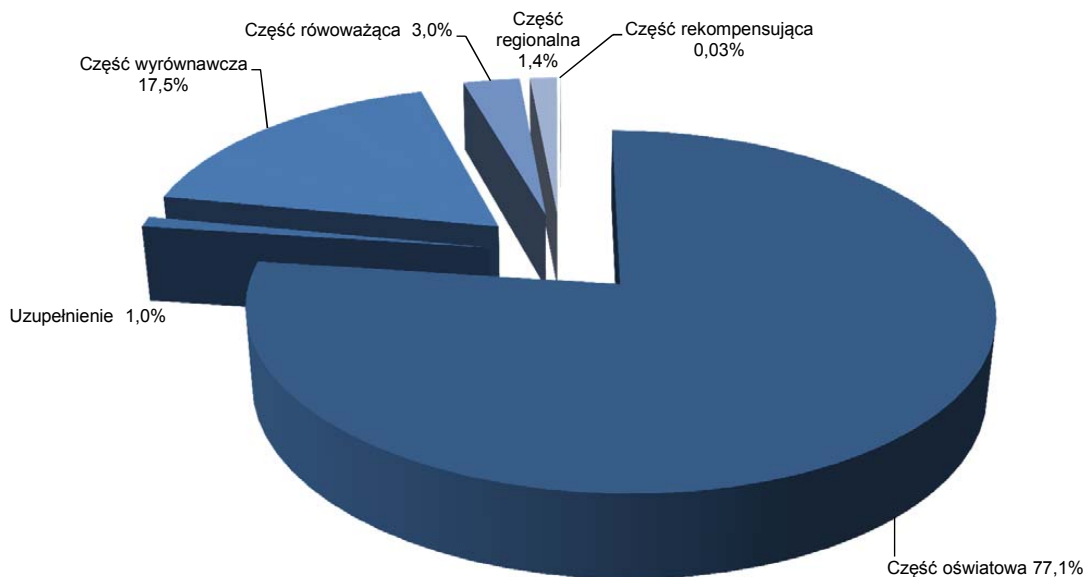
- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw,
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw,
- część równoważąca dla gmin i powiatów,
- część regionalna dla województw,
- część rekompensująca dla gmin,
- uzupełnienie subwencji.

Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, w rozbiciu na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁵.

W latach 2010–2013 struktura wydatków w tej grupie prawie nie zmieniła się. Najwyższy udział przypadł na część oświatową oraz część wyrównawczą, stanowiący łącznie w 2013 r. 94,6% subwencji.

¹⁰⁵ Art. 19 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wykres 23. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r.



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

W 2013 r. na subwencję ogólną wydatkowano najwyższą w okresie ostatnich czterech lat kwotę 51.257,1 mln zł¹⁰⁶, tj. o 8,6% więcej niż w 2010 r.

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. Część oświatowa stanowi najistotniejsze źródło finansowania wydatków publicznych na oświatę i wychowanie w Polsce. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych¹⁰⁷. Kwota ta była rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013¹⁰⁸.

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 8.974,0 mln zł (100,0% planu po zmianach). Część wyrównawczą otrzymało 86,0% gmin, 81,1% powiatów i 81,2% województw¹⁰⁹.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej obejmuje kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą. Kwota podstawowa przekazywana jest tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatko-

¹⁰⁶ Wraz z wydatkami majątkowymi w wysokości 291,7 mln zł.

¹⁰⁷ Art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰⁸ Dz. U. 2012 r. poz. 1541.

¹⁰⁹ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Nr ewid. 81/2014/P/14/001 KAP, Warszawa 2014.

wych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin¹¹⁰, powiatów i województw¹¹¹. Kwotę uzupełniającą otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju¹¹², powiaty, w których wskaźnik bezrobocia obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju jest wyższy od 1,10 oraz województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza trzech milionów¹¹³.

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej w łącznej kwocie ogółem 2.262,6 mln zł zostały przekazane 65,2% gmin oraz wszystkim powiatom i województwom. Część równoważąca (regionalna) subwencji ogólnej jest równa wielkości obowiązkowych wpłat tych jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają – w przypadku gmin – 150% średnich dochodów podatkowych obliczonych dla wszystkich gmin, a w przypadku powiatów i województw – 110% średnich dochodów podatkowych obliczonych dla wszystkich jednostek danego rodzaju¹¹⁴. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie szczegółowych kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego¹¹⁵.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano z rezerw łączną kwotę 496,7 mln zł¹¹⁶. Została ona rozdysponowana przez Ministra Finansów głównie na wniosek Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dla 126 jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2.000 pojazdów na dobę, wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu – w kwocie nie mniejszej niż w roku bazowym,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawami ustrojowymi, są przekazywane na dofinansowanie zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także na realizację zadań na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Zostały one przekazane przez ministrów, wojewodów oraz dysponentów innych części budżetowych głównie na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

¹¹⁰ W przypadku gmin wskaźnik dochodów podatkowych uprawniających do otrzymania kwoty podstawowej musi być mniejszy od 92% tego wskaźnika dla wszystkich gmin.

¹¹¹ Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹² W myśl postanowień art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego gminom, w których wskaźnik dochodów podatkowych jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, nie jest przekazywana kwota uzupełniająca.

¹¹³ Art. 20 ust. 7, art. 22 ust. 7 oraz art. 24 ust. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹⁴ Art. 29-31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 20 ust. 9 powołanej ustawy część równoważąca subwencji dla gmin zwiększana jest o kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji, której nie otrzymały gminy ze względu na przekroczenie 150% wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca liczonego dla wszystkich gmin w Polsce.

¹¹⁵ Art. 21a, art. 23a oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹⁶ Art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki poniesione na ten cel wyniosły w 2013 r. 21.534,3 mln zł. Była to najwyższa z kwot poniesionych w okresie ostatnich czterech lat. W porównaniu do kwoty z 2010 r. wzrosła o 3,1%.

Dotacje celowe zostały przekazane głównie z budżetów wojewodów (98,8% wielkości ogółem dotacji). Dotacje na zadania bieżące wyniosły 20.939,2 mln zł, co stanowiło 97,2% łącznej kwoty dotacji przekazywanych do jednostek samorządu terytorialnego. Najwyższe z nich (powyżej 1 mld zł) przeznaczono na zadania z zakresu pomocy społecznej (14.131,7 mln zł), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (2.005,3 mln zł), ochrony zdrowia (1.555,3 mln zł) oraz rolnictwa i łowiectwa (1.108,9 mln zł). Ponadto w formie dotacji finansowano zadania z zakresu transportu i łączności, oświaty i wychowania, administracji publicznej oraz edukacyjnej opieki wychowawczej.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w wybranych w 54 jednostkach samorządu terytorialnego zbadano prawidłowość planowania i wykorzystania przez nie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Objęte kontrolą jednostki przekazywały na etapie planowania informacje o kwotach wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Przekazywanie środków budżetowych do jednostek podległych następowało w terminach umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań. Dotacje wykorzystywane były w zdecydowanej większości zgodnie z przeznaczeniem. Korzystający z dotacji analizowali rezultaty wynikające z realizacji zadań i podejmowali działania mające na celu zwiększenie efektywności wydatkowania środków.

Wydatki na dotacje podmiotowe zrealizowano w ponad 99,0% planu po zmianach. Dotacje podmiotowe mają tę cechę, że w praktyce nie ma możliwości rozliczenia dotowanych podmiotów. W analizowanym okresie miały one tendencję wzrostową z 17.573,4 mln zł w 2010 r. do 19.291,9 mln zł w 2013 r. Dotacje podmiotowe, podobnie jak w latach poprzednich, przekazywane były przez 37 dysponentów części budżetu państwa, w tym przez 16 wojewodów. W najwyższych kwotach zrealizowano wydatki na dotacje w części:

- *Szkolnictwo wyższe* – na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz na utrzymanie uczelni, w tym na remonty, na bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów uczelni: akademickich, zawodowych oraz uczelni niepublicznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego; dofinansowano również uczelnie posiadające ocenę wyróżniającą na podstawie opinii Polskiej Komisji Akredytacyjnej oraz zadania związane z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych,
- *Rolnictwo i łowiectwo* – na finansowanie zadań z zakresu rolnictwa i łowiectwa, w tym na sfinansowanie przez gminy zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych oraz na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych,
- *Nauka* – dla jednostek naukowych, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Narodowego Centrum Nauki i Centrum Nauki Kopernik, głównie na finansowanie projektów badawczych i celowych w poszczególnych dziedzinach nauk, utrzymanie specjalnych urządzeń badawczych oraz finansowanie współpracy naukowej z zagranicą i działalność upowszechniającą naukę,
- *Zdrowie* – dla 13 publicznych uczelni medycznych na działalność dydaktyczną oraz pomoc materialną dla studentów i doktorantów; dla Agencji Oceny Technologii Medycznych, Głównej Biblioteki Lekarskiej oraz Lotniczego Pogotowia Ratunkowego na pokrycie kosztów eksploatacyjnych oraz obsługę śmigłowców ratowniczych.

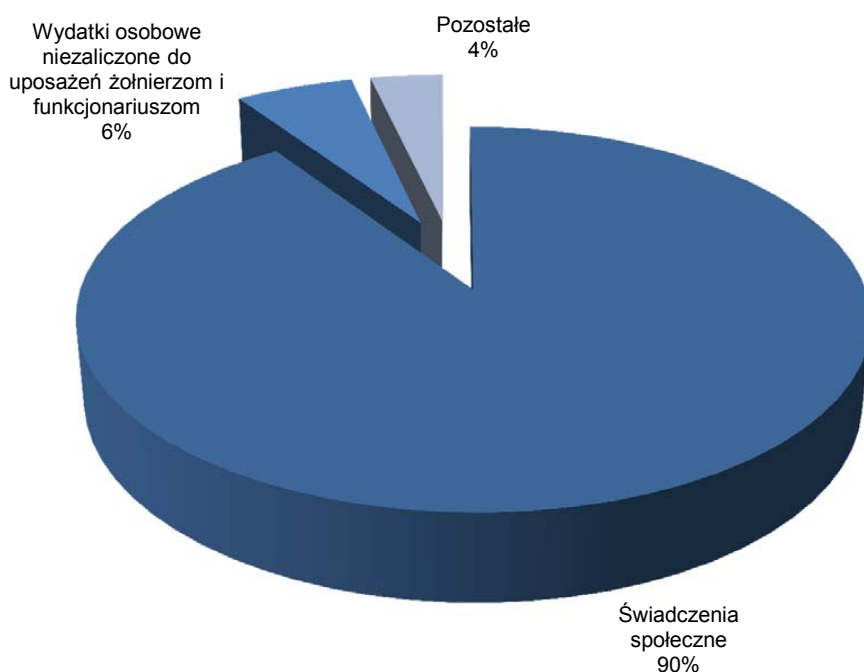
Ponadto w 2013 r., podobnie jak w roku 2012, Minister Gospodarki nie sfinansował z budżetu państwa naprawy szkód górniczych oraz wypłat z tytułu roszczeń pracowniczych dotyczących kopalń

postawionych w stan likwidacji przed dniem 1 stycznia 2007 r. Zadanie to wynikało z przepisów art. 13 ust. 1 i art. 14 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015¹¹⁷. Zgodnie z jej postanowieniami (art. 26), wypłaty ekwiwalentów i roszczenia pracownicze finansowane powinny być z dotacji budżetowej. W konsekwencji nadmiernego ograniczenia planu wydatków Minister Gospodarki zobowiązał spółki węglowe do sfinansowania tych wydatków z własnych środków. W 2013 r. spółki wydatkowały na te cele 19,6 mln zł, z tego 16,2 mln zł na wypłatę ekwiwalentów i roszczenia pracownicze.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki w tej grupie obejmują wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wypłacane osobom fizycznym, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Są to świadczenia wypłacane bezpośrednio w postaci emerytur, rent, zasiłków dla bezrobotnych, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, a także świadczenia wypłacane pośrednio w postaci np. dopłat do leków. Mają one charakter bezzwrotny i nieodpłatny. Ich udział w wydatkach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2010–2013 kształtował się na względnie stałym poziomie, tj. od 6,1% do 6,2%.

Wykres 24. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2013 r.



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

W 2013 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 23.956,3 mln zł. Z budżetu środków europejskich przekazano jedynie 0,7 mln zł.

¹¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1379 ze zm.

Najwyższe wydatki (21.691,8 mln zł) w tej grupie poniesiono na świadczenia społeczne, w tym głównie na świadczenia emerytalno-rentowe tzw. służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, a także świadczenia zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Świadczenia społeczne stanowiły 90,5% ogólnej kwoty wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych. W porównaniu do 2012 r. wzrosły o 1.025,5 mln zł, tj. o 5,0%. Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom stanowiły 5,8% wartości świadczeń (1.396,4 mln zł). Przeznaczone zostały przede wszystkim na świadczenia wypłacane w części: Obrona narodowa, Sprawy wewnętrzne oraz Sprawiedliwość na wypłaty równoważników za brak lokalu mieszkalnego lub jego remont, na pomoc materialną dla funkcjonariuszy, jako gratyfikacje urlopowe i dopłaty do wypoczynku, a także jako należności pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa.

W Ministerstwie Gospodarki kolejny rok z rządu wypłacono pracownikom, w ramach środków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, nagrody w łącznej kwocie 3,5 mln zł, pomimo że już w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na brak podstawy prawnej do ich wypłacenia. Nagrody te zostały przyznane za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej na podstawie wewnętrznych regulaminów.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2013 r. 59.910,9 mln zł i w porównaniu do 2012 r. zwiększyły się o 1.412,7 mln zł, tj. o 2,4%. Ich udział w wydatkach ogółem zwiększył się z 15,1% w 2012 r. do 15,6% w 2013 r. W tej grupie dominowały wydatki budżetu państwa (59.190,8 mln zł), zrealizowane w 94,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych wzrosły o 2,1%. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 720,1 mln zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały na:

- wynagrodzenia i pochodne – 38.118,8 mln zł,
- zakupy towarów i usług – 15.998,5 mln zł,
- pozostałe wydatki – 5.793,6 mln zł, w tym na sfinansowanie wynagrodzeń bezosobowych oraz równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla żołnierzy i funkcjonariuszy – 1.538,5 mln zł, odpisów na ubezpieczenie zdrowotne i składek na PFRON – 412,1 mln zł, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 471,7 mln zł oraz składek do organizacji międzynarodowych – 1.051,8 mln zł.

Kontrola wydatków bieżących jednostek budżetowych potwierdziła, że w zdecydowanej większości środki wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy, na podstawie zawartych umów. Od 2011 r. w głównej mierze koncentrowała się ona na sprawdzeniu prawidłowości udzielania zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki oraz zapytania o cenę.

W Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumenta, w 2013 r. udzielono sześciu zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych (w tym jedno na podstawie art. 5 ust. 1a tej ustawy w związku z wyżej wymienionym przepisem) na świadczenie usług związanych z działalnością *Europejskiego Centrum Konsumentckiego*, pomimo braku przesłanek zastosowania tego trybu. Na realizację umów wydano 411,4 tys. zł, z tego: 205,6 tys. zł ze środków budżetu państwa i 205,8 tys. zł ze środków otrzymanych od Agencji Wykonawczej ds. Zdrowia i Konsumentów, w ramach realizacji projektu *Sieć Europejskich Centrów Konsumentkich – ECC-Net*.

W Ministerstwie Edukacji Narodowej udzielono zamówienia na wykonanie na rzecz Ministerstwa zakupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych w związku z kampanią informacyjno-promocyjną edukacji wczesnoszkolnej („6-latek w I klasie”). Zostało ono udzielone z pominięciem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jako podstawę zwolnienia wskazano art. 4 pkt 3 lit. h ustawy, który wyłącza jej zastosowanie w przypadku zamówień, których przedmiotem jest zakup czasu antenowego. Zawarte w tej sprawie cztery umowy z agencją reklamową dotyczyły usługi pośrednictwa w zakupie tego czasu, za co agencja, w ramach przekazanych jej środków na przeprowadzenie kampanii w łącznej wysokości 5,9 mln zł, otrzymała wynagrodzenie w łącznej kwocie 173,1 tys. zł. Wartość netto wynagrodzenia dla agencji za usługę pośrednictwa wyniosła 140,7 tys. zł i przekroczyła wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro (w brzmieniu art. 4 pkt 8 ustawy), poniżej której nie stosuje się przepisów tej ustawy. Spowodowało to również naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy przy wyborze wykonawcy usługi. Zawierając powyższe umowy nie zabezpieczono należycie interesu Skarbu Państwa, gdyż nie zagwarantowano Ministrowi Edukacji Narodowej możliwości weryfikacji ostatecznych kosztów zakupu czasu antenowego i innych usług przez wykonawcę. W efekcie uniemożliwiło to zweryfikowanie, czy przeznaczona w umowie kwota na przeprowadzenie kampanii została przez agencję w pełni wykorzystana na ten cel.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych w 2013 r. sfinansowało koszty najmu powierzchni biurowych, magazynowych oraz miejsc parkingowych na podstawie aneksu zawartego 26 kwietnia 2013 r. do umowy najmu z 29 marca 2010 r. w łącznej kwocie 1,2 mln zł. Przez ponad rok część wynajmowanych, na podstawie tego aneksu pomieszczeń biurowych o powierzchni 232,8 m² nie było wykorzystywanych, a pomieszczenia magazynowe, ze względu na małą powierzchnię, wąskie przejścia i brak windy, były wykorzystywane w ograniczonym zakresie. O niedochowaniu należytej staranności przed zawarciem umowy świadczą wyniki inspekcji przeprowadzonej 18 czerwca 2013 r. przez pracownika Ministerstwa, potwierdzające brak przydatności tych pomieszczeń magazynowych.

W 2013 r. po raz kolejny stwierdzono w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Spraw Zagranicznych przypadki zawierania umów cywilnoprawnych z osobami niebędącymi pracownikami tych jednostek na realizację zadań, które powinny być wykonywane w ramach obowiązków służbowych pracowników. W Ministerstwie Zdrowia na podstawie zbadania 198 umów zlecenia i o dzieło stwierdzono, że w okresie od lipca do grudnia 2013 r. z 32 osobami zawarto 86 umów zlecenia o wartości 401,1 tys. zł, na realizację bieżących zadań wynikających z wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych. Umowy były zawierane wielokrotnie z daną osobą na okres od jednego do trzech miesięcy. Przerwy w ramach realizacji poszczególnych umów wystąpiły jedynie w pięciu przypadkach i trwały od dwóch do ośmiu dni. Przedmiotem tych umów była między innymi realizacja zadań sekretarskich, pomocniczych oraz organizacyjno-technicznych, obsługa kancelaryjna (przyjmowanie wpływającej korespondencji), analiza i weryfikacja ksiąg rachunkowych, realizacja zadań dotyczących sporządzania i zawierania umów zadań inwestycyjnych, sporządzanie planów finansowych, a także rozpatrywanie wpływających skarg.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych zakres 21 umów zawartych z 24 osobami fizycznymi pokrywał się z zakresem obowiązków służbowych pracowników Ministerstwa.

Wydatki na wynagrodzenia i zatrudnienie

Planując wydatki na wynagrodzenia dla pracowników państwowych jednostek budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw przyjęto, że w roku 2013 pozostaną one na poziomie nominalnym z 2012 r. z uwzględnieniem rozdysponowanych w 2012 r. rezerw celowych

oraz przyrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgodnie z ustawowo określonymi zasadami. W związku z tym założono wzrost wydatków na wynagrodzenia ujętych w załączniku nr 10 do projektu ustawy budżetowej o 4,6% w porównaniu do 2012 r. Wzrost ten był wyższy o 1,7 punktu procentowego od ustalonego na rok 2012 (2,9%). Załącznik nr 10, podobnie jak w latach 2010–2012, obejmował tylko wydatki na wynagrodzenia państwowych jednostek budżetowych. Nie wykazywano w nim ogólnej kwoty wydatków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej ani wydatków planowanych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rok 2013 był kolejnym rokiem, w którym wprowadzono ograniczenia dotyczące planowania wydatków na wynagrodzenia w jednostkach sektora finansów publicznych, wskazane w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. Wielkość wynagrodzeń w tych jednostkach nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. albo wynikających z planów finansowych na rok 2012, w przypadku gdy nie były one ujmowane w ustawie budżetowej. Ponadto wprowadzono również ograniczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia, finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Limit wydatków na wynagrodzenia osobowe i wynagrodzenia bezosobowe finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych mógł zostać w 2013 r. zwiększony w toku wykonywania budżetu oraz realizacji planów finansowych o środki w całości finansowane lub refundowane z tych źródeł, a w przypadku współfinansowania jedynie wówczas, gdy zwiększone wynagrodzenia były co najmniej w 70% finansowane lub refundowane ze środków Unii Europejskiej lub innych środków zagranicznych.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w latach ubiegłych, układ wynikający ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Rozliczenia dokonano w odniesieniu do wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2013, a nie do całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w 2010 r.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 26.866,3 mln zł i stanowiły 99,6% planu po zmianach. Wydatki te wzrosły o 6,6% w porównaniu do 2010 r. oraz o 2,9% w porównaniu do 2012 r.

Z analizy danych za lata 2010–2013 wynika, że w tym okresie wystąpił wzrost przeciętnego wynagrodzenia z 4.135,2 zł w 2010 r. do 4.443,2 zł w 2013 r. W porównaniu do 2012 r. było ono wyższe o 2,6%, a realnie o 1,7%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w wyżej wymienionym okresie dotyczył również osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (o 7,8%) oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o 4,7%).

Na przestrzeni ostatnich czterech lat najwyższy nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w grupie osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń nastąpił w kategorii: nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej o 21,5% oraz sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy o 15,3%. Najniższy wzrost odnotowano natomiast wśród pracowników Rządowego Centrum Legislacji (RCL) zaledwie o 0,8% i etatowych członków Samorządowych Kolegiów

Odwoławczych (SKO) o 0,9%. W porównaniu do 2012 r. przeciętne wynagrodzenie pracowników RCL było niższe o 1,1%, a etatowych członków SKO – niższe o 0,7%. W przypadku tych ostatnich tendencja spadkowa utrzymuje się od dwóch lat.

Przeciętne wynagrodzenie w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w porównaniu do 2012 r. wzrosło 2,4%.

Tabela 35. Przeciętne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2010–2013 na podstawie sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	4.135,2	4.191,5	4.330,3	4.443,2	107,4	106,0	102,6
Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w tym:	4.437,4	4.536,7	4.664,9	4.784,3	107,8	105,5	102,6
– członkowie korpusu służby cywilnej	4.499,7	4.657,4	4.761,4	4.799,0	106,7	103,0	100,8
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	12.066,4	12.252,7	12.409,8	12.636,0	104,7	103,1	101,8
– etatowi członkowie SKO	8.143,9	8.289,6	8.275,0	8.220,8	100,9	99,2	99,3
– funkcjonariusze Służby Celnej	5.195,7	5.639,9	5.657,3	5.622,6	108,2	99,7	99,4
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	4.227,2	4.245,2	4.385,4	4.537,2	107,3	106,9	103,5
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	9.638,9	10.092,8	10.190,8	11.114,6	115,3	110,1	109,1
– pracownicy RCL	8.766,2	8.820,3	8.928,6	8.833,3	100,8	100,1	98,9
– eksperci, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	6.349,2	6.586,0	6.586,0	6.740,8	106,2	102,4	102,4
– etatowi członkowie kolegiów RIO	7.705,2	7.708,3	7.670,0	8.058,7	104,6	104,5	105,1
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	9.068,6	9.459,5	9.684,7	9.802,4	108,1	103,6	101,2
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3.776,0	3.791,4	3.801,3	3.990,0	105,7	105,2	105,0
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	3.977,3	4.419,6	4.703,0	4.832,8	121,5	109,4	102,8
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ¹	3.069,6	3.034,7	3.164,8	3.239,4	105,5	106,7	102,4

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

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2013 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych było o 0,3% wyższe niż przeciętne zatrudnienie w 2012 r. W tym czasie przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wzrosło o 0,6%. Na wzrost ten główny wpływ miało zwiększenie o 2.699 osób przeciętnego zatrudnienia w grupie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Prze-

ciężne zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zmniejszyło się w porównaniu do 2012 r. o 784 osoby, tj. 0,7%.

Tabela 36. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2010–2013
na podstawie sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	508.119	509.937	502.232	503.880	99,2	98,8	100,3
Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w tym:	395.859	392.741	390.215	392.647	99,2	100,0	100,6
– członkowie korpusu służby cywilnej	120.333	120.295	118.842	118.772	98,7	98,7	99,9
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	221	219	231	228	103,2	104,1	98,7
– etatowi członkowie SKO	572	571	571	574	100,3	100,5	100,5
– funkcjonariusze Służby Celnej	14.196	14.560	14.530	14.404	101,5	98,9	99,1
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	239.246	236.273	235.328	238.027	99,5	100,7	101,1
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6.383	6.285	6.263	6.240	97,8	99,3	99,6
– pracownicy RCL	154	154	154	157	101,9	101,9	101,9
– eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	189	186	186	190	100,5	102,2	102,2
– etatowi członkowie kolegiów RIO	199	200	201	203	102,0	101,5	101,0
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	34	37	37	35	102,9	94,6	94,6
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1.088	1.077	1.015	961	88,3	89,2	94,7
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	13.244	12.884	12.857	12.856	97,1	99,8	100,0
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ¹	112.260	117.196	112.017	111.233	99,1	94,9	99,3

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

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych oraz w uczelniach publicznych w 2013 r. wyniosły 40.573,8 mln zł. Były one wyższe o 4,9% niż 2012 r., o 5,5% niż w 2011 r., a o 7,6% w porównaniu do 2010 r.

Tabela 37. Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2010 ¹		2011		2012		2013				
	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	724.767	4.333,7	727.415	4.406,0	719.534	4.513,5	720.687	4.691,6	108,3	106,5	103,9
Jednostki budżetowe	570.041	4.304,5	572.193	4.367,8	564.336	4.498,0	565.908	4.621,7	107,4	105,8	102,8
Uczelnie publiczne	154.726	4.441,7	155.222	4.546,8	155.198	4.570,1	154.779	4.947,2	111,4	108,8	108,3

¹ W 2010 r. w państwowej sferze budżetowej funkcjonowały zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, w których przeciętne zatrudnienie wynosiło 15.660 osób. Wynagrodzenia w tych jednostkach zrealizowano w wysokości 491,4 mln zł, zaś przeciętne wynagrodzenie wyniosło 2.614,9 zł. Dla celów porównawczych pominięto prezentację danych dotyczących tych jednostek.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

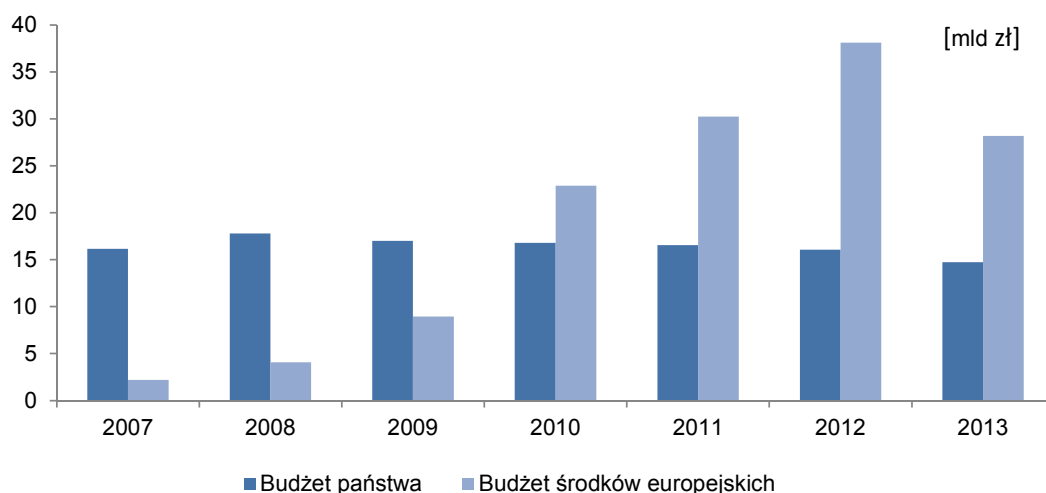
Z analizy danych o wynagrodzeniach w państwowych jednostkach budżetowych oraz uczelniach publicznych wynika, że w latach 2010–2013 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło z 4.333,7 zł w 2010 r. do 4.691,6 zł w 2013 r. Tendencja ta nie wystąpiła w odniesieniu do przeciętnego zatrudnienia. Jego wielkość i struktura kształtowana jest adekwatnie do realizowanych zadań, posiadanych kwalifikacji czy efektów pracy. Jest to wynik między innymi zniesienia z dniem 1 stycznia 2010 r. wymogu określenia w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych¹¹⁸.

Wydatki majątkowe

W 2013 r. wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 42.912,2 mln zł. Były one o 20,8% niższe niż 2012 r. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem zmniejszył się z 14,0% w 2012 r. do 11,1% w 2013 r.

¹¹⁸ W związku ze zmianą przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, wprowadzoną przez art. 160 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

Wykres 25. Źródła finansowania wydatków majątkowych w latach 2007–2013



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

W 2013 r., po raz pierwszy od wielu lat, zmniejszyły się zarówno wydatki majątkowe finansowane za pomocą środków budżetu państwa, jak i wydatki finansowane za pomocą środków europejskich. Nie oznacza to jednak, że łączne wydatki majątkowe były niskie. Szczyc inwestycyjny w perspektywie finansowej 2007–2013 przypadł na rok 2012. W 2013 r. na inwestycje przeznaczono więcej środków niż w 2010 r., gdy bieżący cykl inwestycyjny był już zaawansowany.

Po raz pierwszy od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zmniejszył się udział wydatków majątkowych finansowanych środkami europejskimi w wydatkach majątkowych ogółem – z 70,1% w 2012 r. do 65,5% w 2013 r.

Tabela 38. Wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013		6:4	6:5
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	39.705,5	46.800,4	54.174,5	44.252,2	42.912,2	79,2	97,0
Budżet państwa	17.232,8	16.807,4	16.205,5	15.444,9	14.822,3	91,5	96,0
Budżet środków europejskich	22.472,7	29.993,0	37.969,0	28.807,3	28.089,9	74,0	97,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W wydatkach majątkowych największy udział (62,1%) miały dotacje celowe na dofinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków europejskich (26.631,7 mln zł), zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (15,3%) oraz wydatki inwestycyjne tych jednostek (8,4%).

Stwierdzono przypadki nierzetelnego planowania wydatków majątkowych, niewłaściwego przygotowania zadań inwestycyjnych oraz niegospodarnego wydatkowania środków budżetowych.

W Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska nie uwzględniono na etapie konstruowania planu wydatków środków na zakupy inwestycyjne, pomimo posiadanej wiedzy o zdekapitalizowanym sprzęcie informatycznym i klimatyzatorach. Aby dokonać zakupu w ciągu roku, dokonywano trzykrotnie zmiany planu rzeczowo-finansowego.

W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w wyniku nienależytego przygotowania do przekazania wykonawcom placów budowy, wystąpiły opóźnienia w rozpoczęciu robót, co skutkowało obciążeniem w 2013 r. środków Krajowego Funduszu Drogowego kwotą 1,2 mln zł z tytułu kar umownych, naliczonych przez wykonawców trzech inwestycji drogowych.

W Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji niegospodarnie wydano 60,9 tys. zł na opracowanie dotyczące między innymi projektu przebudowy, renowacji i rozbudowy budynku oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego inwestycji przebudowy i rozbudowy budynku przy ul. Senatorskiej 38 w Warszawie.

W wyniku kontroli prawidłowości stosowanych procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych stwierdzono, że w zdecydowanej większości postępowania o udzielanie zamówień publicznych odnoszących się do realizacji wydatków majątkowych zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami wymienionej ustawy. Pomimo to stwierdzono przypadki nieprawidłowości w wydatkach majątkowych na etapie prowadzonych postępowań o udzielaniu zamówień publicznych.

W Komendzie Głównej Policji stwierdzono naruszenie wewnętrznych przepisów¹¹⁹ dotyczących udzielania zamówień publicznych w trybie niekonkurencyjnym na kwotę 1,2 mln zł (zakup czterech samochodów nieoznakowanych). Zastosowanie tego trybu nie odpowiadało określonym w tych przepisach warunkom, dla których możliwe było zastosowanie trybu negocjacji z jednym wykonawcą (przyczyny techniczne lub związane z ochroną praw wyłącznych) i prowadziło do naruszenia zasad uczciwej konkurencji.

W Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej, w toku realizacji zawartej w trybie przetargu nieograniczonego umowy na przebudowę i rozbudowę jednego z budynków za kwotę 2,3 mln zł brutto, udzielono wykonawcy w trybie z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawo zamówień publicznych) dziesięciu zamówień dodatkowych na łączną kwotę 237,1 tys. zł. W odniesieniu do sześciu zamówień dodatkowych na łączną kwotę 120,1 tys. zł nie zachodziła przesłanka zastosowania trybu z wolnej ręki.

Ustalenia kontroli wskazują na występowanie w procesach inwestycyjnych tych samych nieprawidłowości, które były obserwowane w latach poprzednich.

W Inspektoracie Uzbrojenia Ministerstwa Obrony Narodowej stwierdzono, po raz kolejny, że część zakupów inwestycyjnych sprzętu wojskowego była dokonywana poprzez zaliczkowanie umów zawartych na ich realizację. Na 125 wypłaconych w 2013 r. zaliczek tylko jedna zaliczka na kwotę 10,0 mln zł była wypłacona na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych. Pozostałe zaliczki o łącznej wartości 1.563,7 mln zł zostały wypłacone na podstawie decyzji Nr 285/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2012 r. w sprawie zasad udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówień, sprzętu wojskowego¹²⁰. Udzielenie zaliczek w tym trybie było niezgodne z § 15 ust. 6

¹¹⁹ Decyzja nr 250 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych.

¹²⁰ Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 360 ze zm.

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹²¹.

Programy wieloletnie

Wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne, stanowią dominujący udział w wydatkach przeznaczonych na realizację programów wieloletnich. Programy te są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji przyjętych strategii, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹²² programy wieloletnie zostały uznane za programy rozwoju, czyli dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju. Cele określone dla programu wieloletniego powinny być zbieżne z celami wynikającymi z tych dokumentów strategicznych. Ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie.

W ostatnich czterech latach zmniejszyła się liczba realizowanych programów wieloletnich z 88 w 2010 r. do 54 programów w 2013 r. Od 2011 r. inwestycje związane przede wszystkim z budową obiektów szpitalnych oraz rozbudową infrastruktury szkół wyższych posiadają status programów wieloletnich. W załączniku Nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2013 nie uwzględniono dwóch programów wsparcia finansowego inwestycji realizowanych przez Ministra Gospodarki na łączną kwotę 1.878,1 mln zł, tj. programu *Centrum Operacyjne we Wrocławiu w latach 2012–2016*, od realizacji którego odstąpiono w listopadzie 2012 r., oraz programu pn.: *Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Nidec Motors & Actuators (Poland) Sp. z o.o. w Niepołomicach k. Krakowa pod nazwą: Fabryka silników i napędów elektrycznych dla przemysłu motoryzacyjnego, w latach 2008–2013*. Program ten nie został ujęty w wykazie, ponieważ inwestor nie realizował podjętych w 2008 r. zobowiązań umownych w związku z problemami z utworzeniem i utrzymaniem wymaganej liczby nowych miejsc pracy. Inwestor dokonał zwrotu całości wsparcia otrzymanego dotychczas w ramach programu wieloletniego.

Ponadto do dnia 4 kwietnia 2014 r. nie został przyjęty *Program rezerw strategicznych na lata 2013–2017*, o którym mowa w *ustawie z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych*¹²³. Minister Gospodarki terminowo przedstawił projekt dokumentu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów. W dniu 6 września 2012 r. Stały Komitet przyjął i rekomendował Radzie Ministrów przedłożony projekt, odnotowując stanowisko Ministra Finansów, który wyraził sprzeciw wobec wysokości planowanych środków budżetowych na realizację *Programu*. W dniu 16 października 2012 r. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Gospodarki do ponownego uzgodnienia kwestii finansowania *Programu* z Ministrem Finansów. Do dnia 4 kwietnia 2014 r. działania podejmowane przez Ministra Gospodarki nie doprowadziły jednak do uzgodnienia stanowiska. NIK, dostrzegając starania Ministra Gospodarki, zwraca uwagę, że rozbieżność stanowisk pomiędzy ministrami co do wysokości finansowania *Programu* wymaga pilnego rozstrzygnięcia. Utrzymywanie się takiej sytuacji podważa zaufanie do prawa oraz do administracji publicznej, zobowiązanej do jego wdrażania. *Program* jest dokumentem szczególnej wagi, z punktu widzenia zabezpieczenia interesów ekonomicznych Państwa i jego bezpieczeństwa, zwłaszcza w okresie narastających zagrożeń na arenie międzynarodowej.

¹²¹ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

¹²² Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

¹²³ Dz. U. Nr 229, poz. 1496 ze zm.

W 2013 r. na realizację programów wieloletnich wydatkowano 6.092,5 mln zł, tj. 96,3% planu po zmianach. Poziom ich realizacji był zróżnicowany. Dla 18 programów wieloletnich, w tym 12 programów wsparcia finansowego inwestycji, poziom realizacji wydatków wyniósł 100%, dla 26 programów od 90,1% do 99,7%. Realizacja 10 programów ukształtowała się na poziomie od 55,0% do 87,8%.

Kontrolą objęto 11 programów wieloletnich, których zakończenie zaplanowano w 2013 r. Sprawdzeniu podlegała efektywność wydatkowania środków publicznych i osiągnięcie przyjętych celów. Realizację siedmiu programów zakończono. I tak:

- *Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010–2013* ustanowiony uchwałą Nr 9/2010 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2010 r. był zmieniany dwukrotnie, tj. uchwałą Rady Ministrów z 27 grudnia 2011 r. w związku ze śródkresową weryfikacją, oraz z 16 grudnia 2013 r. po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 r. Celem programu było usprawnienie funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej w perspektywie organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 oraz zwiększonego ruchu granicznego. Koszty całkowite programu ustalono w kwocie 408,8 mln zł. W wyniku realizacji programu zwiększono między innymi przepustowość przejść granicznych, poprawiono warunki oczekiwania na odprawę graniczną oraz zwiększono bezpieczeństwo granicy polsko-ukraińskiej. Łączne nakłady na jego realizację wyniosły 414,5 mln zł. Dominujący udział (83,3%) stanowiły środki z budżetu państwa (345,4 mln zł), w tym 111,1 mln zł w 2013 r. Ponadto zrealizowano trzeci etap rozbudowy przejścia granicznego w Zosinie (40,2 mln zł), zbudowano zintegrowany budynek dla służb granicznych w kolejowym przejściu granicznym w Dorohusku (6,7 mln zł), przejście graniczne w Dołhobyczowie (53,9 mln zł) i w Budomierzu (17,1 mln zł) oraz część osobową drogowego przejścia granicznego w Korczowej (11,3 mln zł)¹²⁴.
- *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* – Celem programu ustanowionego uchwałami Rady Ministrów Nr 117/2007 z 3 lipca 2007 r. i Nr 154/2010 z 21 września 2010 r. było opracowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych poprawiających warunki i bezpieczeństwo pracy. Program realizowali minister właściwy do spraw pracy w części A (*Program realizacji zadań z zakresu służb państwowych*) oraz minister właściwy do spraw nauki w części B (*Program realizacji projektów rozwojowych*), a na jego wykonanie przeznaczono 93,5 mln zł¹²⁵. Zadania w części A wykonywane były przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. W 2013 r. Instytut wydatkował 21,0 mln zł (100% planu), realizując 94 zadania (100,0% planu), polegające na opracowaniu innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz nowych wyrobów, technologii, metod i systemów zarządzania. Wykorzystanie tych rozwiązań powinno przyczynić się do ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe oraz do ograniczenia związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych. Realizację części B programu powierzono Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju. W 2013 r. zrealizowano wydatki w łącznej kwocie 10,5 mln zł, tj. 100,0% planu. Zaplanowana wartość miernika pn. *liczba produktów (rozwiązań prewencji technicznej i organizacyjnej)* w wysokości 244 produktów została zrealizowana w pełnej wysokości.

¹²⁴ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 42 Sprawy wewnętrzne(...) Nr ewid. 102/2014/P/14/001/KPB, Warszawa 2014..

¹²⁵ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – 62 mln zł i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – 31,5 mln zł.

- *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* – program ustanowiony ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r.¹²⁶ Jego celem było wsparcie gmin w wypełnianiu obowiązkowych zadań własnych gminy, dotyczących dożywiania dzieci oraz zapewnienia posiłku osobom tego pozbawionym¹²⁷. Nakłady na realizację programu w latach 2010–2013 miały wynieść nie mniej niż 3.100 mln zł¹²⁸. Program był finansowany z budżetu państwa i środkami jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2010–2012 wydatki na dofinansowanie posiłków (bez konieczności przeprowadzania wywiadów środowiskowych i wystawiania decyzji) wyniosły 2.533 mln zł, skorzystało z nich od 1.922.675 osób w 2012 r. do 2.024.779 osób w 2010 r. W 2013 r. dofinansowano posiłki dla 1.936.217 osób (dane wstępne) kwotą 870,5 mln zł.
- *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce* – ustanowiony uchwałą Rady Ministrów Nr 209/2003 z dnia 19 sierpnia 2003 r. Celem Programu było zapewnienie pełnego uczestnictwa Romów w życiu społeczeństwa obywatelskiego. Koszty całkowite programu ustalono na kwotę 100,0 mln zł. W założeniach programowych przyjęto, że środki przeznaczone będą między innymi na działania z zakresu poprawy sytuacji bytowej i socjalnej, zdrowia, przeciwdziałania bezrobociu, bezpieczeństwa, kultury, upowszechniania wiedzy o społeczności romskiej oraz edukacji obywatelskiej Romów. W 2013 r. na realizację 573 zadań wydano 9,6 mln zł, w tym na edukację 5,2 mln zł, na poprawę sytuacji bytowej 2,9 mln zł, na wsparcie szkoleniowe dla asystentów edukacji romskiej 0,6 mln zł. Działaniami objęto około 13 tys. beneficjentów ostatecznych. Zrealizowano między innymi zadanie pn. *Zakup budynku w technologii modułowej w celu pozyskania mieszkań dla rodzin narodowości romskiej w Andrychowie*; wyremontowano 201 mieszkań, wybudowano pięć mieszkań socjalnych, doprowadzono wodociąg i linię elektryczną do 10 mieszkań, zrealizowano zadanie inwestycyjne pn. *Poprawa warunków mieszkaniowych dla mniejszości romskiej zamieszkałej w Szczekocinach*. Ustalony do oceny osiągnięcia celu programu miernik jako odsetek dzieci romskich uczestniczących w programie w stosunku do liczby dzieci romskich realizujących obowiązek szkolny, w wysokości 81% osiągnął poziom 83%. Wzrost wartości miernika wynikał głównie ze wzrostu liczby uczestników działań edukacyjnych w kategoriach dzieci: biorących udział w zajęciach świetlicowych, wyposażonych w wyprawki szkolne, objętych ubezpieczeniem, z dofinansowaniem pobytu w przedszkolach, uczestników kolonii, półkolonii, wycieczek i tzw. zielonych szkół.
- *Ulepszanie Roślin dla Zrównoważonych AgroEkoSystemów Wysokiej Jakości Żywności i Produkcji Roślinnej na cele Nieżywnościowe* – program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 117/2008 z dnia 27 maja 2008 r.¹²⁹ na lata 2008–2013. Jego celem było podniesienie jakości produktów roślinnych przeznaczanych na cele żywnościowe, paszowe i alternatywne oraz ochrona i wykorzystanie bioróżnorodności w rolnictwie. Koszty całkowite programu ustalono na kwotę 62,7 mln zł. W okresie realizacji programu wydatkowano 59,0 mln zł, w tym w 2013 r. 11,9 mln zł, tj. 97,5% planu po zmianach. Program realizowany był przez Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie oraz 12 wykonawców, z którymi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podpisał umowy na łączną kwotę 2,1 mln zł, z czego wykorzystano 99%. Jako miernik na 2013 r. przyjęto przygotowanie 175 publikacji i opracowań upowszechniających wyniki badań wykonywanych w ramach programu. Założone wartości miernika i cele zostały osiągnięte.

¹²⁶ Ustawa z 25 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.).

¹²⁷ Art.17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.).

¹²⁸ Art. 13 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

¹²⁹ Znowelizowaną uchwałą nr 97/2009 z dnia 12 czerwca 2009 r.

- *Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego* – program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 244/2008 z dnia 28 października 2008 r.¹³⁰ realizowany był od 2009 r. Zasadniczym celem badań prowadzonych w ramach programu było tworzenie aktualnego profilu występowania zagrożeń dla zdrowia publicznego powodowanych skażeniami żywności pochodzenia zwierzęcego, występowaniem zoonoz oraz istotnych z punktu widzenia epizootycznego chorób zakaźnych zwierząt. Program realizowany był przez Państwowy Instytut Weterynaryjny – PIB w Puławach. Koszty całkowite programu ustalono na kwotę 61,3 mln zł. Na jego realizację w 2013 r. przeznaczono 12,0 mln zł, tj. 94,2% z kwoty planowanej, co wynikało z niższych potrzeb w zakresie organizacji szkoleń i konsultacji oraz niższych kosztów przy realizacji zamówień publicznych. Założone cele zostały osiągnięte. Przeszkolono 1.305 osób i zrealizowano w 93,2% ustalony, jako liczba przeszkolonych osób, miernik monitorowania programu.
- *Wieloletni Program Zbierania Danych Rybackich na lata 2007–2013*. Celem programu realizowanego przez Morski Instytut Rybacki PIB w Gdyni było zbieranie danych niezbędnych do prowadzenia Wspólnej Polityki Rybackiej. Całkowite koszty programu ustalono na kwotę 31,2 mln zł. Jako miernik monitorowania na 2013 r. przyjęto stopień wykonania przygotowywanych typów danych biologicznych i ekonomicznych dla użytkowników zewnętrznych. W 2013 r. na ww. cel zaplanowano dotację w wysokości 5,6 mln zł, a zrealizowano w kwocie 4,0 mln zł, co oznacza 72,7% planu po zmianach. Powodem niższej realizacji planu było wykonanie mniejszej liczby badań z uwagi na przeprowadzenie 69 rejsów morskich zamiast planowanych 80-100. Mniejsza liczba rejsów spowodowana była wprowadzeniem w 2013 r., w maju zakazu prowadzenia ukierunkowanych połowów szprota oraz we wrześniu zakazu prowadzenia ukierunkowanych połowów śledzia. Mniejszą liczbę wykonanych badań w rejsach komercyjnych zrekompensowano podczas wypraw rejsów amatorskich/wędkarskich połowów ryb, podczas których zbierano brakujące dane.

Dla trzech programów wieloletnich okres ich realizacji został wydłużony. Do 2015 r. wydłużony został okres realizacji programu wieloletniego pn. *Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015*. Nowelizacja, wprowadzona uchwałą nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia *Wieloletniego programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015*, zakłada zapewnienie ciągłości z poprzednią wersją programu oraz włączenie nowych zadań, np. projektów mających na celu polepszenie jakości usług przewozowych poprzez poprawę stanu technicznego linii kolejowych (tzw. projekty rewitalizacyjne). Na nowy okres realizacji (lata 2014–2015) zaplanowano wydatki w kwocie 20.884,2 mln zł. Celem nadrzędnym programu jest zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego przez zarządcę narodowej publicznej infrastruktury kolejowej – PKP PLK S.A. w taki sposób, aby zaspokoić potrzeby przewoźników oraz pasażerów, nadawców i odbiorców towarów przewożonych koleją. Realizacja założonego celu ma doprowadzić do podniesienia bezpieczeństwa i komfortu podróży oraz wzrostu ilości odprawianych pasażerów, a także zwiększenia wielkości masy towarowej przewożonej koleją. W 2013 r. na realizację programu przeznaczono ogółem 3.852,2 mln zł. Ustalony miernik wykonania zadania jako przebudowa 3.190 km linii kolejowych toru, zmniejszony do 1.389,6 km w związku z nowelizacją programu, został wykonany na poziomie 1.289,4 km.

Do końca 2014 r. został przesunięty termin zakończenia inwestycji realizowanych w ramach programu:

¹³⁰ Znowelizowaną uchwałą nr 92/2009 z dnia 9 czerwca 2009 r.

- *Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu* ustanowionej uchwałą nr 167/2007 Rady Ministrów z dnia 20 września 2007 r. Zmiana terminu zakończenia (wprowadzona uchwałą Rady Ministrów Nr 207/2013 z 12 listopada 2013 r.) wynikała z potrzeby zagwarantowania sprawnego i zgodnego z interesem budżetu państwa zakończenia oraz rozliczenia inwestycji, przy jednoczesnym skorelowaniu terminu pogłębienia i poszerzenia istniejącego toru (do parametrów wymaganych dla gazowców) z uaktualnionym przez Polskie LNG S.A. terminem wejścia statku LNG. Na jego realizację w latach 2008–2013 przeznaczono 1.016,8 mln zł¹³¹. Celem programu jest zapewnienie osłony dla portu zewnętrznego w Świnoujściu. Zakres rzeczowy programu obejmuje budowę falochronu osłonowego o długości ok. 3.000 m, w tym finansowanie robót pogłębiarskich, budowę obrotnicy oraz toru podejściowego. Realizacja przedsięwzięcia jest jednym z warunków budowy terminalu gazowego LNG w Świnoujściu przez Polskie LNG S.A, który jest elementem strategii dywersyfikacji dostaw gazu dla potrzeb gospodarki narodowej. Oprócz osłony dla nowego terminala gazowego, inwestycja ma poprawić funkcjonowanie sieci transportowej TEN-T, w skład której wchodzi port morski w Świnoujściu. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki na realizację tego zadania w kwocie 267,4 mln zł, zmniejszone w wyniku nowelizacji ustawy do 156,3 mln zł, wykonano w kwocie 127,9 mln zł, tj. 81,8% planu po zmianach. Do końca 2013 r. wybudowano infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu zewnętrznego w Świnoujściu obejmującą falochron osłonowy, ostrogę osłaniającą wejście do portu zewnętrznego, roboty pogłębiarskie związane z budową obrotnicy statków, toru wejściowego do portu zewnętrznego. Realizowane było także dostosowanie toru podejściowego północnego do Świnoujścia, zapewniające bezpieczne wchodzenie gazowców LNG.
- *Udział Polski w programie ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacyjności w latach 2008–2013* przyjętego uchwałą Rady Ministrów nr 313/2007 z dnia 31 grudnia 2007 r. zapewniającego finansowanie polskich konsorcjów wybranych przez Komisję Europejską w drodze konkursu. KE podpisała z nimi umowy na realizację zadania tzw. partnera sieciowego¹³² i zapewniła finansowanie w 60%, pozostałą część finansowało Ministerstwo Gospodarki. Całkowity koszt programu w latach 2008–2013 ustalono na kwotę 126,5 mln zł. W 2013 r. zrealizowano wydatki w wysokości 9,1 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Przedłużenie realizacji programu możliwe było w związku z zapewnieniem przez Komisję Europejską dalszego finansowania działalności sieci Enterprise Europe Network w 2014 r. w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji – Program CIP¹³³.

W 2013 r. nie został także zakończony wieloletni *Program budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaną z Zatoką Gdańską*, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 276/2007 z dnia 13 listopada 2007 r. Celem programu było zwiększenie możliwości rozwoju regionów wschodniej i północno-wschodniej części Polski, które korzystać będą z otwarcia Zalewu Wiślanego na Morze Bałtyckie. Projekt miał także być wielką szansą aktywizacji portu Elbląg i portów Zalewu. Cieśnina Pilawska zapewniająca dostęp do Zalewu Wiślanego od strony morza znajduje się na terytorium Rosji i była w minimalnym stopniu wykorzystywana dla żeglugi polskich statków handlowych, przede wszystkim z uwagi na ograniczone możliwości żeglugi – maksymalne zanurzenie statków to ok. 1,8 na torach. Nowy terminal

¹³¹ Całkowite koszty Programu na lata 2008–2013 obniżono o 58,8 mln zł uchwałą Nr 12/2012 Rady Ministrów z 17 stycznia 2012 r.

¹³² Zadanie polegało między innymi na: promowaniu programów wspólnotowych wśród małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz informowaniu o procedurach korzystania z tych programów; pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w wyszukiwaniu odpowiednich partnerów; rozpowszechnianiu wyników badań; pomocy MŚP w określaniu ich potrzeb w zakresie badań i rozwoju.

¹³³ Program CIP – *Competitiveness and Innovation Framework Programme* – przyjęty decyzją nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii z dnia 24 października 2006 r. (Dz. Urz. L 310 z 9.11.2006, s. 15 ze zm.).

towarowy wykorzystywany był w jednej czwartej jego zdolności przeładunkowej, a w wybudowanym terminalu pasażerskim w Elblągu, spełniającym wszelkie wymogi unijnego układu z Schengen, nie było ruchu pasażerów. Całkowity koszt programu ustalono w wysokości 417,2 mln zł. W latach 2010–2012 Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie ostatecznych decyzji w sprawie realizacji tego programu. W ustawie budżetowej na rok 2013 przewidziano na realizację programu 3,0 mln zł, którą w wyniku nowelizacji ustawy zmniejszono do 68 tys. zł. W 2013 r. wykonano aktualizację Studium Wykonalności. Ponadto w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Urzędach Morskich w Gdyni, Szczecinie i Słupsku kontrolę wykorzystania środków publicznych na inwestycje przez administrację morską. W wyniku tej kontroli NIK wnioskowała o podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie budowy drogi wodnej, w celu doprowadzenia do zmiany uchwały Rady Ministrów Nr 276/2007 z dnia 13 listopada 2007 r. Do końca 2013 r. nie sporządzono, niezbędnego w obecnym stanie prawnym, raportu oddziaływania inwestycji na środowisko, ani nie rozpoczęto żadnych prac budowlanych związanych z realizacją programu. Z końcem roku wygasła uchwała Rady Ministrów ustanawiająca ten program bez osiągnięcia założonego celu. Pomimo upływu prawie sześciu lat przeznaczonych na jego realizację, nie zostały przygotowane nawet opracowania środowiskowe, niezbędne do rozpoczęcia prac.

W 2012 r. NIK wskazywała na wieloletnie opóźnienia w realizacji inwestycji wieloletnich finansowanych przez Ministra Zdrowia, w tym budowy *Nowej siedziby Szpitala Uniwersyteckiego Kraków – Prokocim*, w 2013 r. wnioskowała o zintensyfikowanie prac mających na celu rozpoczęcie budowy. Inwestycja, która pierwotnie miała być zrealizowana w latach 2006–2012, do końca 2013 r. nie weszła nawet w fazę realizacji i aktualnie jej zakończenie planowane jest na 2019 r. Po siedmiu latach od zaakceptowania jej realizacji przez Ministra Zdrowia, zaawansowanie wynosiło zaledwie 2%. Na realizację programu w latach 2006–2019 przewidziano nakłady w wysokości 1.230,1 mln zł. W 2013 r. zaplanowano wydatki w kwocie 60,0 mln zł, które po nowelizacji ustawy budżetowej zmniejszono do 3,4 mln zł (o 94%), a wydatkowano 2,9 mln zł, głównie na wycinkę drzew, przebudowę magistrali wodociągowej, nasadzenia drzew i krzewów, usługi doradcze oraz aktualizację kosztorysów inwestorskich. Wystąpiły opóźnienia w procedurze wyboru generalnego wykonawcy. Zdaniem NIK procedura przetargowa prowadzona jest w oparciu o dokumentację projektową z 2011 r., która może wymagać przeprojektowania po zatwierdzeniu przez Ministra Zdrowia uaktualnionego Programu Medycznego oraz ze względu na konieczność dostosowania do obowiązujących przepisów. Ponadto nierealne jest wyasygnowanie ponad 427,7 mln zł na budowę i wyposażenie Szpitala przez Collegium Medicum w sytuacji, gdy jedynie Zarząd Województwa Małopolskiego zobowiązał się do wsparcia finansowego budowy, w kwocie nie większej niż ok. 254 mln zł, ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego 2014–2020, a pozostała kwota 173,7 mln zł planowana jest z przychodów z dzierżawy, sprzedaży nieruchomości lub kredytu. Pozostawienie w gestii Uczelni sfinansowania końcowego etapu inwestycji stwarza zagrożenie dla jej zakończenia i oddania do eksploatacji w planowanym terminie. Zdaniem NIK przy realizacji opisanej inwestycji nie została zachowana zasada optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, co wynikało między innymi z nieskutecznego oddziaływania dysponenta środków budżetowych na realizowaną inwestycję.

W ramach *Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych* wydatkowano w 2013 r. 244,8 mln zł ogółem, w tym 187,0 mln zł przeznaczono na wydatki majątkowe. W ramach tych wydatków między innymi doposażono i zmodernizowano zakłady radioterapii, zakupiono lub dofinansowano siedem rezonansów magnetycznych, 11 akceleratorów, osiem tomografów komputerowych.

W 2013 r. NIK przeprowadziła kontrolę realizacji *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych*, którego głównym celem było zahamowanie wzrostu liczby zachorowań na nowotwory oraz osiągnięcie średnich europejskich wskaźników w zakresie wczesnego wykrywania nowotworów i skuteczności leczenia. W wyniku realizacji programu unowocześniono wyposażenie ośrodków onkologicznych w aparaturę radioterapeutyczną. Nie wyeliminowano jednak różnic regionalnych w dostępie do radioterapii, gdyż w poszczególnych województwach na jeden aparat megawoltowy przypadało od 242,1 tys. do 425,7 tys. mieszkańców i nie osiągnięto założonego w programie wskaźnika wyposażenia w te aparaty. Na koniec 2012 r. jeden aparat przypadał na 321,2 tys. osób, podczas gdy Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) zaleca odpowiednio 250 tys. osób. W Polsce nadal zbyt długi jest okres oczekiwania na rozpoczęcie leczenia napromieniowaniem, mimo że w 2012 r. czas oczekiwania na rozpoczęcie leczenia skrócił się z 8–10 tygodni do 4–5 tygodni. Na koniec 2012 r. w publicznych podmiotach leczniczych zainstalowano siedem PET-CT¹³⁴ zakupionych w ramach programu, jednakże aż cztery z nich nie osiągnęły założonego wskaźnika docelowego, tj. co najmniej dwóch tysięcy badań rocznie. Nie uruchomiono produkcji radiofarmaceutyku FDG¹³⁵ na potrzeby krajowe, w planowanym terminie, tj. do końca 2011 r., mimo że Ministerstwo Zdrowia już od 2007 r. finansowało zakup sprzętu specjalistycznego dla wybranych w tym celu trzech podmiotów. Dwa z nich produkowały radiofarmaceutyk wyłącznie na potrzeby własne, po koszcie znacznie przekraczającym ceny oferowane przez dostawców zagranicznych, a trzeci – przygotowywał dokumentację związaną z uzyskaniem pozwolenia na wytwarzanie tego radiofarmaceutyku.

Ponad ośmioletnia realizacja programu nie zahamowała wzrostu zachorowań na nowotwory złośliwe. Wręcz przeciwnie, ich liczba wzrosła z 126,0 tys. w 2006 r. do 144,3 tys. w 2011 r., a liczba zgonów z 91,6 tys. do 92,2 tys.¹³⁶ Wskaźniki pięcioletnich przeżyć chorych, u których zdiagnozowano chorobę nowotworową, były niższe o 10 punktów procentowych od średniej europejskiej. Zdaniem NIK skuteczność realizacji Programu obniżały nieprawidłowości w działaniach Ministra Zdrowia, polegające głównie na:

- nieokreśleniu kwantyfikowalnych mierników i wskaźników docelowych istotnych dla oceny efektów realizacji niektórych zadań Programu¹³⁷;
- późnym zawieraniu umów, utrudniającym zleceniobiorcom pełną i efektywną realizację zadań;
- dofinansowaniu zakupów sprzętu do radioterapii bez analizy rynku dostawców i oferowanych cen¹³⁸ oraz braku wiedzy o stopniu wykorzystania sprzętu zakupionego w ramach umów zawartych w latach 2009–2011;
- niesporządzeniu kompleksowej ekspertyzy, wskazującej na możliwość (lub jej brak) łączenia urzędzeń różnych producentów w ramach jednej linii radioterapeutycznej oraz oceny, czy stosowany przez podmioty lecznicze przy tego rodzaju zakupach tryb udzielania zamówienia publicznego z wolnej ręki jest prawidłowy;
- niezweryfikowaniu działań administracyjno-logistycznych programu, o co NIK wnioskuje od 2009 r.¹³⁹

¹³⁴ ang. Positron Emission Tomography – Computer Tomography.

¹³⁵ Substancje chemiczne wykorzystywane w diagnostyce medycznej metodą obrazowania PET.

¹³⁶ Źródło: *Nowotwory złośliwe w Polsce w 2011 roku* – Urszula Wojciechowska, Joanna Didkowska, Witold Zatoński – Krajowy Rejestr Nowotworów; Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie. Warszawa 2013.

¹³⁷ Dla zadania *Poprawa działania systemu radioterapii onkologicznej w Polsce – doposażenie i modernizacja zakładów radioterapii* nie określono mierników w całym okresie objętym kontrolą. W 2009 r. nie określono mierników dla żadnego z badanych zadań.

¹³⁸ Tego rodzaju analizę przeprowadzono dopiero w marcu 2013 r.

¹³⁹ Wniosek pokontrolny NIK, sformułowany po kontroli realizacji wybranych zadań *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych w latach 2006–2008* Nr ewid. 147/2009/P/08/098/KPZ.

NIK zwróciła również uwagę na wciąż wysokie koszty administracyjno-logistyczne programów profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi, przy niskiej zgłaszalności kobiet na badania profilaktyczne.

Na realizację 54 programów wieloletnich zaplanowano łączne nakłady z budżetu państwa przewidziane do poniesienia po 2012 r. w kwocie 24.710,2 mln zł, tj. 13,6% całkowitych kosztów finansowanych ze wszystkich źródeł (181.953,1 mln zł), w tym na 2013 r. 9.291,4 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan wydatków uległ zmniejszeniu o 1.878,1 mln zł, tj. o 20,2% do kwoty 7.413,3 mln zł.

Analizą objęto 12 największych inwestycji dofinansowanych z budżetu państwa ujętych w załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2013, posiadających status programów wieloletnich. Analizie poddano zmiany terminów rozpoczęcia i zakończenia programu, zmiany kosztów całkowitych i nakładów z budżetu państwa oraz zmiany zakresu rzeczowego.

Tabela 39. Wybrane największe inwestycje dofinansowane z budżetu państwa w ramach programów wieloletnich w 2013 r.

Program wieloletni	Wartość kosztorysowa (wszystkie źródła)	2013			
		Planowane nakłady z budżetu państwa	Wykonanie wydatków z budżetu państwa	4:3	4:2
		mln zł		%	
1	2	3	4	5	6
Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010–2013	408,8	102,2	100,2	98,0	24,5
Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego	962,5	65,6	53,9	82,2	5,6
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2015	600,9	39,6	34,4	86,9	5,7
Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku	358,4	34,0	20,7	60,9	5,8
Program dla Odry – 2006	10.772,2	71,6	67,0	93,6	0,6
Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły	13.150,7	53,4	52,8	98,9	0,4
Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II	5.666,7	500,0	497,7	99,5	8,8
Program Ochrony Brzegów Morskich	1.101,4	45,8	44,7	97,6	4,1
Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu	1.016,8	156,3	127,9	81,8	12,6
Program budowy dróg krajowych 2011–2015	94.791,6	2.934,5	2.848,2	97,1	3,0
Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 ¹	18.263,4
Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015	24.925,8	794,6	794,6	100,0	3,2
Szpital Pediatriczny Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie	550,8	197,0	159,2	80,8	28,9

¹ Wcześniej Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015.

Źródło: opracowanie własne NIK.

W siedmiu z 12 inwestycji dofinansowanych z budżetu państwa w ramach programów wieloletnich został wydłużony okres realizacji w stosunku do terminu przyjętego w uchwale bądź ustawie tworzącej program. Przyczyny wydłużenia okresu finansowania inwestycji to na przykład:

- brak pozwoleń na budowę, wydłużające się procedury rozstrzygnięć przetargowych (*Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego* – wydłużenie o pięć lat, tj. z 2010 r. do roku 2015);
- opóźnienia w wykupie gruntów z uwagi na nieuregulowany stan prawny, wydłużenie terminów uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji, wydłużające się postępowania administracyjne mające na celu wydatnie decyzji o oddziaływaniu na środowisko oraz przeciągające się procedury przetargowe (*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu* – wydłużenie o cztery lata, tj. z 2011 r. do 2015 r.);
- długotrwałość procesu przygotowania inwestycji do realizacji oraz, pomimo przedłużających się działań przygotowawczych, nieokreślenie w sposób właściwy zakresu rzeczowego zadania, tj. rozszerzenie zaplanowanego zakresu zadania o roboty nieprzewidziane w zatwierdzonym w 2009 r. programie inwestycji (*Szpital Pediatryczny Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie* – wydłużenie o trzy lata, tj. z 2012 r. do 2015 r.);
- zmiany zakresu rzeczowego programu przez wykorzystanie oszczędności osiągniętych na realizacji poszczególnych zadań i przeznaczenia ich na inne zadania; włączenie do programu nowych zadań, np. projektów mających na celu polepszenie jakości usług przewozowych poprzez poprawę stanu technicznego linii kolejowych (*Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015* – przedłużony o dwa lata, tj. zastąpiony *Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2015*);
- przesunięcie na lata 2014–2015 środków niewydatkowanych w latach 2012–2013 przy niezmiennym poziomie całkowitych nakładów z budżetu państwa (*Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku* – przedłużony o rok, tj. z 2014 r. do 2015 r.);
- rozszerzenie zakresu rzeczowego programu, konieczność zachowania ciągłości realizacji inwestycji drogowych oraz sprawne wydatkowanie środków unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 (*Program Budowy Dróg Krajowych 2011–2015* – wydłużenie realizacji programu do 2019 r., tj. o cztery lata).

Dla trzech programów zwiększona została zarówno wartość kosztorysowa, jak i wielkość nakładów z budżetu państwa. W przypadku programu:

Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego, głównym powodem aktualizacji programu był wzrost kosztów spowodowany wzrostem cen materiałów i robót budowlanych, wydłużenie terminów procesu uzyskiwania pozwoleń na budowę, wydłużające się procedury rozstrzygnięć przetargowych;

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2015; jako powód aktualizacji wskazano wzrost kosztów spowodowany wzrostem cen materiałów i usług budowlanych, opóźnienia w wykupie gruntów z uwagi na nieuregulowany stan prawny, wydłużenie terminów uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji, wydłużające się postępowania administracyjne związane z wydaniem decyzji o oddziaływaniu na środowisko oraz przeciągające się procedury przetargowe;

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015; zgodnie z uchwałą nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. został zastąpiony *Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2015*; na nowy okres realizacji; zgodnie z załącznikiem 1 oraz 4 do uchwały łączne wydatki ustalono w wysokości 24.925,8 mln zł.

Dla czterech programów w 2013 r. wartość kosztorysowa, jak i wielkość nakładów z budżetu państwa, nie uległy zmianie. Dotyczyło to *Budowy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku*, *Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły*, *Programu dla Odry – 2006* oraz *Programu ochrony brzegów morskich*.

Obsługa długu publicznego

W 2013 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosły łącznie 42.460,1 mln zł, tj. 99,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Wydatki te były wyższe niż w roku poprzednim o 0,8%. Był to najniższy przyrost wydatków na obsługę długu publicznego w ciągu ostatnich czterech lat. Koszty obsługi długu krajowego zwiększyły się o 552,5 mln zł (o 1,7%), a koszty obsługi zadłużenia zagranicznego zmniejszyły się o 201,2 mln zł (o 1,95%).

Od 2010 r. koszty obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 8.317,1 mln zł, tj. o 24,4%. Wzrost wielkości kosztów obsługi długu publicznego wynikał głównie ze wzrostu długu Skarbu Państwa, na który oddziaływały rosnące potrzeby pożyczkowe, zmiana kursu złotego oraz stóp procentowych, a od 2011 r. również konsolidacja zarządzania płynnością sektora finansów publicznych.

Udział kosztów obsługi długu publicznego w wydatkach budżetu państwa pozostał na poziomie roku 2012, tj. 13,2%. Wydatki te w relacji do PKB wyniosły 2,6%, tj. o 0,4 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim i nieco powyżej średniego poziomu z ostatnich czterech lat (2,5%).

Niemal całość wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, tj. 96,5% stanowiły koszty obsługi skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych, a także odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Obsługa zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych w kraju oraz za granicą, zaciągniętych kredytów i pożyczek, środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, a także udzielonych poręczeń i gwarancji była realizowana zgodnie z przepisami, w terminach i wysokościach wynikających z listów emisyjnych oraz umów będących źródłem tych zobowiązań.

Wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 32.340,7 mln zł, tj. o 31 mln zł (0,1%) mniej niż przyjęto w ustawie budżetowej.

Tabela 40. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2012–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013		6:2	6:3	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie			
	mln zł					%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Obsługa długu krajowego, w tym:	26.757,4	27.107,1	31.788,2	32.371,7	32.340,7	120,9	119,3	101,7
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, w tym:	26.723,3	27.074,4	31.744,9	32.334,5	32.307,0	120,9	119,3	101,8
– bony skarbowe	2.658,2	1.257,1	676,7	388,8	388,8	14,6	30,9	57,5
– obligacje rynkowe ¹	23.453,0	25.021,0	29.670,8	30.766,6	30.756,9	131,1	122,9	103,7
– obligacje oszczędnościowe	608,6	366,8	231,0	230,6	236,9	38,9	64,6	102,6
– odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	-	427,2	1.166,2	948,5	924,4	-	216,4	79,3
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	34,1	32,8	43,3	37,2	33,7	98,8	102,7	77,8

¹ Od 2013 r. wprowadzono nowy podział obligacji na obligacje rynkowe i oszczędnościowe.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

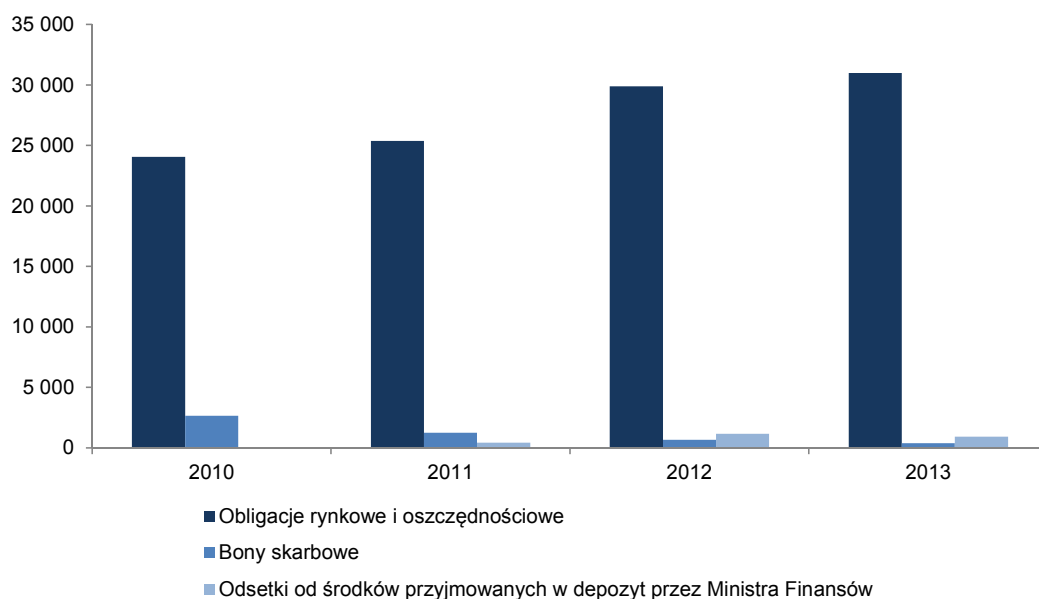
W strukturze kosztów obsługi długu krajowego największy udział, tj. 97%, stanowiły odsetki i dyskonto od wyemitowanych obligacji i bonów skarbowych. Wyniosły one 31.382,6 mln zł. Pozostałe wydatki, na obsługę depozytów pozyskiwanych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, stanowiły 2,9%, a koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych opłat i prowizji (w tym głównie wynagrodzenie dla agenta emisji Domu Maklerskiego PKO BP), a także rozliczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa – 0,1%.

Wydatki z tytułu odsetek i dyskonta od obligacji rynkowych wyniosły 30.756,9 mln zł, tj. prawie 100% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 103,7% wielkości zrealizowanej w 2012 r. Wzrost wydatków w stosunku do roku poprzedniego wynikał przede wszystkim z wyższej wartości obligacji obsługiwanych w 2013 r. oraz mniejszej skali transakcji na instrumentach pochodnych przeprowadzonych w 2012 r., wykorzystywanych do zarządzania rozkładem kosztów obsługi długu w czasie. W 2013 r. rozliczone zostały transakcje zawarte w 2012 r., które obniżyły wydatki roku 2013 z tytułu obsługi obligacji rynkowych o 500,8 mln zł, podczas gdy operacje zawarte w latach wcześniejszych obniżyły wydatki roku 2012 o 1.120,6 mln zł. W 2013 r. nie zawarto nowych transakcji na instrumentach pochodnych. Działaniem służącym równomiernemu rozkładowi kosztów obsługi długu w czasie oraz wykorzystywaniu wolnych środków było dokonanie w grudniu 2013 r. odkupu obligacji dwuletnich i pięcioletnich o wartości nominalnej 9,2 mld zł. Koszty poniesione z tego tytułu wyniosły 648,4 mln zł. Operacja ta zmniejszyła o około 21,4% kumulację wydatków w styczniu i kwietniu 2014 r. związaną z wykupem tych obligacji. Odkupienie obligacji było możliwe dzięki niższej od planowanej realizacji deficytu budżetowego przy znacznym poziomie zgromadzonych środków.

Udział wydatków na obsługę obligacji rynkowych w kosztach obsługi długu krajowego w ciągu ostatnich czterech lat systematycznie rósł z poziomu 88% w 2010 r. do 95% w 2013 r., łącznie o 7.303,9 mln zł. W tym okresie zmniejszyły się natomiast niemal siedmiokrotnie wydatki z tytułu

obsługi bonów skarbowych, które w 2013 r. wyniosły 388,8 mln zł. Spadek kosztów obsługi bonów skarbowych był skutkiem zmniejszenia przez Ministra Finansów ich sprzedaży, aż do zaprzestania emisji, co doprowadziło do całkowitego oddłużenia z tego tytułu w sierpniu 2013 r. Zmniejszenie udziału bonów skarbowych w strukturze długu wpłynęło na zwiększenie średniej zapadalności długu. Było również korzystne ze względu na niższy koszt finansowania potrzeb pożyczkowych za pomocą obligacji dwuletnich wykorzystywanych także do zapewnienia płynności.

Wykres 26. Struktura kosztów obsługi długu krajowego w latach 2010–2013



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wprowadzenie w 2011 r. mechanizmu konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych, które Minister Finansów przyjął w depozyt lub zarządzanie, umożliwiło rezygnację z emitowania bonów skarbowych dla zapewnienia bieżącej płynności. Pozyskanie środków z tytułu konsolidacji przyczyniło się do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, pozwoliło na obniżenie sprzedaży skarbowych papierów wartościowych i poziomu długu publicznego. Koszt utrzymania środków z konsolidacji, w przypadku depozytów terminowych wynoszący średnio 2,5%, był niższy niż przy finansowaniu obligacjami dwuletnimi o rentowności 3,1%.

W 2013 r. odsetki od depozytów zawiązywanych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, wyniosły 924,4 mln zł. Były one niższe niż w roku poprzednim o 241,8 mln zł, co wynikało przede wszystkim z obniżenia średniego oprocentowania depozytów terminowych o 1,55 punktu procentowego i depozytów overnight o 1,70 punktu procentowego.

Wydatki na obsługę obligacji oszczędnościowych wyniosły 236,9 mln zł. W stosunku do roku 2012 wzrosły o 5,8 mln zł, a ich udział w kosztach obsługi długu krajowego pozostał na poziomie 0,7%.

W porównaniu do roku 2012 przeciętne oprocentowanie długu krajowego, liczone jako całkowite koszty obsługi długu w relacji do średniego stanu zadłużenia krajowego Skarbu Państwa, zmniejszyły się o 0,3 punktu procentowego i wyniosły 5,6%.

Zbadane wydatki na obsługę długu krajowego w kwocie 1.557 mln zł, dotyczące wypłaty dyskonta, odsetek i premii od obligacji rynkowych zostały poniesione bez opóźnień i zgodnie z warunkami określonymi w listach emisyjnych.

W 2013 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 10.119,4 mln zł i były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 213,8 mln zł (o 2,1%). Wynikało to głównie z ukształtowania się kursów podstawowych walut oraz stóp procentowych dla euro i dolara amerykańskiego na niższym poziomie w stosunku do zakładanego w trakcie opracowywania ustawy budżetowej. Do planu wydatków przyjęto kursy powiększone o rezerwę – kurs euro na poziomie 4,31 złotego, a dolara na poziomie 3,34 złotego¹⁴⁰. Rzeczywiste średnie kursy tych walut w 2013 r. wyniosły 4,20 i 3,16. Stopy LIBOR 6M ukształtowały się na poziomach niższych od założonych dla euro o 0,1-0,3 punktu procentowego, a dla dolara o 0,1-0,2 punktu procentowego.

Tabela 41. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013		6:4	6:3	6:2
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie			
	mln zł					%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Obsługa zadłużenia zagranicznego	7.385,6	8.849,0	10.320,6	10.333,2	10.119,4	137,0	114,4	98,1
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego, z tego:	7.089,4	8.391,0	9.859,4	9.886,1	9.697,2	136,8	115,6	98,4
– kredyty	1.059,4	1.345,4	1.442,6	1.201,1	1.117,0	105,4	83,0	77,4
– obligacje	6.030,0	7.045,6	8.416,8	8.685,0	8.580,2	142,3	121,8	101,9
Wydatki związane z finansowaniem programu F-16	50,0	78,9	55,5	35,3	27,5	55,0	34,9	49,5
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	239,9	372,5	399,4	408,7	392,8	163,7	105,4	98,4
Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	6,3	6,6	6,3	3,1	1,9	30,2	28,8	30,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W kosztach obsługi długu zagranicznego 95,8% stanowiły wydatki na wypłatę odsetek i dyskonta od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych oraz na spłatę odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Na ten cel przeznaczono 9.697,2 mln zł, z czego 122,7 mln zł (1,3 %) poniesiono na przedterminowy wykup części obligacji o wartości nominalnej 445,0 mln EUR i 132,0 mln USD, zapadających w pierwszym kwartale 2014 r.

¹⁴⁰ Kursy przyjęte do opracowania ustawy budżetowej – EUR/PLN 4,21 i USD/PLN 3,19.

Na pozostałe wydatki złożyły się koszty utrzymania dostępu do Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 363,8 mln zł, koszty emisji skarbowych papierów wartościowych, opłaty i prowizje w wysokości 29 mln zł, wydatki poniesione na finansowanie programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16 w kwocie 27,5 mln zł oraz na wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń 1,9 mln zł. W stosunku do 2012 r. koszty obsługi długu zagranicznego były niższe o 1,9%, przede wszystkim ze względu na niskie poziomy stóp procentowych dla euro i dolara. Czynniki te w głównej mierze spowodowały zmniejszenie o 325,6 mln zł wydatków na spłatę odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Niższe o 4,4 mln zł wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa były efektem zakończenia w 2012 r. spłaty zobowiązań za przedsiębiorstwa produkujące żywność bezglutenową.

W 2013 r. koszty finansowania programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16 zmniejszyły się o połowę. Wydatki te zależą od rynkowego poziomu stóp procentowych. W 2013 r. średni trzymiesięczny LIBOR dla euro był niższy o 34 punkty bazowe niż w 2012 r., a dla dolara amerykańskiego o 16 punktów bazowych.

Wzrost wydatków poniesionych na spłatę odsetek od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych w stosunku do roku poprzedniego o 163,4 mln zł (1,9%) wynikał z większej wartości długu. Zadłużenie z tytułu obligacji zagranicznych na koniec 2012 r., wyznaczające poziom kosztów obsługi w roku następnym było wyższe niż na koniec 2011 r. o 16,7% z tytułu obligacji w euro, o 10,4% z tytułu obligacji w dolarach amerykańskich i o 1,9% z tytułu obligacji we frankach szwajcarskich.

Badanie wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w wysokości 9.006,2 mln zł, tj. wszystkich płatności z tytułu obsługi obligacji zagranicznych, 15 płatności odsetkowych od kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz wszystkich wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji wykazało, że płatności zostały dokonane terminowo i w prawidłowych wysokościach.

Środki własne Unii Europejskiej

Od 2008 r. Polska utrzymuje się na ósmym miejscu wśród krajów dokonujących płatności. Składka ujęta jest w budżecie Unii Europejskiej w euro i przeliczana na waluty narodowe według kursu płatności z ostatniego dnia roboczego roku poprzedzającego dany rok budżetowy. Na wysokość składki wpływ mają przede wszystkim zmiany poziomu wydatków UE, uwzględnione w ostatecznym budżecie UE na dany rok budżetowy w stosunku do kwot ujętych w projekcie budżetu przedłożonym przez Komisję Europejską oraz zmiany budżetu ogólnego UE wprowadzone przez Radę i Parlament Europejski w trakcie roku budżetowego.

Wydatki budżetu państwa przeznaczone na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej, zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych, ujmowane są każdego roku w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej.

W latach 2010–2013 wysokość polskiej składki wyrażonej w euro ulegała wahaniom. W 2013 r. składka wyniosła 4.263,4 mln euro i w porównaniu do 2012 r. była wyższa o 694,7 mln euro.

W analizowanym okresie utrzymywała się tendencja wzrostu wysokości polskiej składki wyrażonej w złotych, tj. z 14.345,4 mln zł w 2010 r. do 15.942,5 mln zł w 2012 r. i 18.129,2 mln zł w 2013 r. Na wysokość polskiej składki wyrażonej w złotych wpływ miał przyjęty w poszczególnych latach kurs płatności PLN/EUR.

Tabela 42. Wysokość i struktura wpłaty do budżetu UE w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE				Struktura			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
	mln zł			%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM, w tym:	14.345,4	14.731,1	15.942,5	18.129,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto (DNB)	10.211,5	10.283,4	11.192,0	13.251,4	71,2	69,8	70,2	73,1
Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych	66,7 ¹	53,8	97,6	130,4	0,5	0,4	0,6	0,7
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towaru i usług	2.083,5	2.148,9	2.301,7	2.238,7	14,5	14,6	14,4	12,3
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	1.219,9 ²	1.392,9	1.514,1	1.482,9	8,5	9,5	9,5	8,2
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	671,9	755,9	734,0	922,4	4,7	5,1	4,6	5,1
Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013	91,9	96,0	103,0	103,5	0,6	0,7	0,6	0,6

¹ W kwocie tej 12,4 mln zł stanowiły środki przeznaczone na zapłatę IV raty należności na rzecz budżetu Unii Europejskiej, wynikającej z decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej nadmiernych zapasów produktów rolnych.

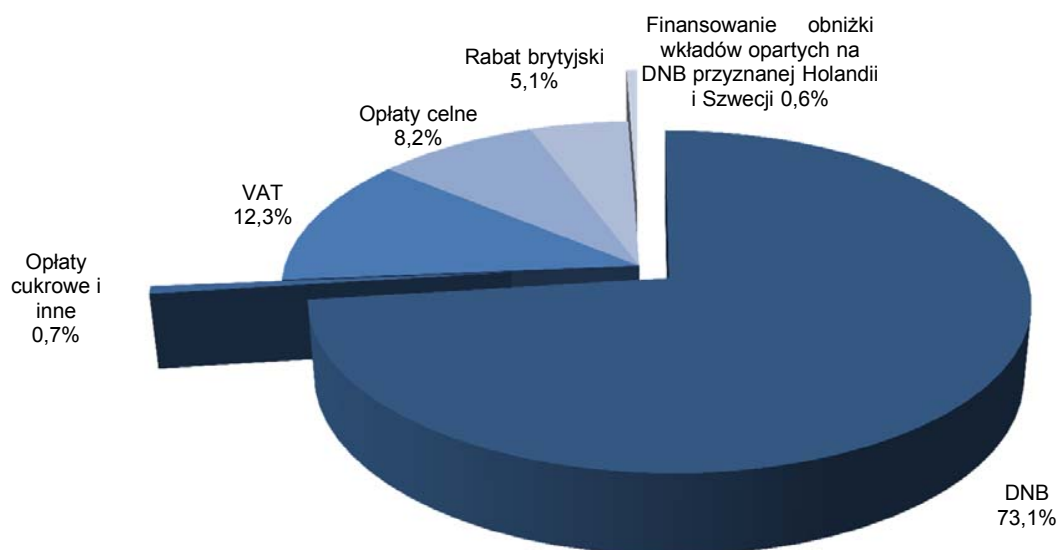
² Kwota uwzględnia również wpłatę z tytułu udziału w opłatach rolnych.

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

Zaplanowany w ustawie budżetowej na rok 2013 limit wydatków na sfinansowanie polskiej wpłaty do budżetu UE w kwocie 17.775,3 mln zł, został w trakcie roku budżetowego zwiększony o 404,7 mln zł do kwoty 18.179,9 mln zł. Wzrost wynikał z uwzględnienia korekty szacunków bazy VAT i DNB uzgodnionej na posiedzeniu Komitetu Doradczego Komisji Europejskiej do spraw Środków Własnych (ACOR) w dniu 16 maja 2013 r. oraz wprowadzenia w trakcie roku budżetowego zmian do budżetu ogólnego UE przez Radę i Parlament Europejski ¹⁴¹. Do budżetu Unii Europejskiej wpłacono 18.129,2 mln zł, co stanowiło 99,7% limitu wydatków z ustawy budżetowej. W porównaniu do 2012 r. wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE były wyższe o 13,7%.

¹⁴¹ W 2013 r. sześć korekt miało wpływ na wysokość polskiej składki.

Wykres 27. Struktura wpłat do UE w 2013 r.



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

W analizowanym okresie nie wystąpiły istotne zmiany w strukturze poszczególnych elementów składki. Dominującą pozycję stanowiła wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto (73,1%) oraz składka obliczona od podatku od towarów i usług (12,3%).

Wpłaty rat składki dokonywane były w wysokości i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami.

3. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- W 2013 r. pogłębieniu uległa skala nierównowagi budżetowej. W konsekwencji konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej zwiększająca deficyt budżetu państwa.
- Dla doraźnej potrzeby nowelizacji ustawy budżetowej zawieszono obowiązowania pierwszego progu ostrożnościowego, ustalonego w ustawie o finansach publicznych. Bez tej zmiany nastąpiłoby przekroczenie określonej w ustawie o finansach publicznych dopuszczalnej relacji deficytu budżetu państwa do dochodów.
- W 2013 r. Minister Finansów rozszerzył katalog praktyk formalnie obniżających deficyt budżetu państwa. Łączny ich wpływ na obniżenie wyniku budżetu państwa wyniósł co najmniej 22,1 mld zł.
- Minister Finansów zapewnił płynne finansowanie zwiększonych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, głównie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych.
- Konsolidacja zarządzania środkami złotowymi i walutowymi umożliwiła efektywniejsze ich wykorzystanie.

3.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2013 potrzeby pożyczkowe netto, tj. z wyłączeniem potrzeb związanych z refinansowaniem długu, zostały zaplanowane w kwocie 45.730 mln zł, wyższej od wykonania roku poprzedniego o 8.392 mln zł. Wzrost planowanych potrzeb pożyczkowych był głównie wynikiem przewidywanych wyższych niż rok wcześniej składek odprowadzanych do OFE i pożyczek dla ZUS. Deficyt budżetu państwa został zaplanowany w wysokości 35.566 mln zł, a nadwyżka budżetu środków europejskich na 6.155 mln zł. Ujemny wynik obu budżetów wyniósł 29.411 mln zł, podczas gdy w 2012 r. wynosił on 34.160 mln zł.

Po nowelizacji ustawy budżetowej potrzeby pożyczkowe uległy zwiększeniu o 21.100 mln zł, do 66.830 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z przyjęcia większego dopuszczalnego limitu deficytu budżetu państwa o 16.000 mln zł oraz planowanych do udzielenia pożyczek o 7.085 mln zł. Zmiany w pozostałych pozycjach zmniejszyły potrzeby pożyczkowe o 1.985 mln zł. W porównaniu do wykonania roku poprzedniego planowane potrzeby pożyczkowe były wyższe o 29.492,2 mln zł, tj. niemal o 80%.

Tabela 43. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2013 r.

Wyszczególnienie	2012	2013		
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Ustawa o zmianie ustawy budżetowej	Wykonanie
	mln zł			
Potrzeby pożyczkowe netto	37.338	45.730	66.830	57.444
Deficyt budżetu państwa	30.407	35.566	51.565	42.194
Deficyt/Nadwyżka budżetu środków europejskich	3.654	-6.155	-6.155	-6.249
Refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE	8.181	11.315	10.887	10.728
Saldo pożyczek udzielonych i spłaconych	3.039	5.392	12.477	12.105
Zarządzanie płynnością sektora publicznego	-3.875	0	0	276
Wpływy z prywatyzacji netto	-3.491	-1.225	-1.455	-1.662
Pozostałe	-577	838	-489	51
Wykupy długu	131.433	99.266	99.756	99.795
na rynku krajowym	114.108	84.082	84.074	84.117
na rynkach zagranicznych	17.325	15.184	15.682	15.679
Potrzeby pożyczkowe brutto	168.771	144.996	166.586	157.239

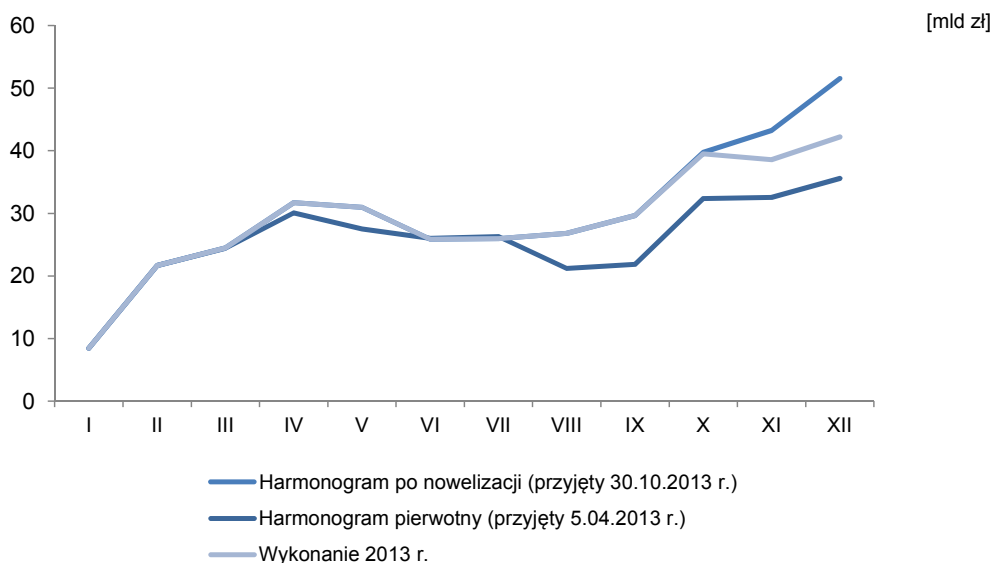
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 57.444 mln zł i były o 9.386 mln zł niższe od przyjętych w ustawie po nowelizacji. Deficyt budżetu państwa w 2013 r. stanowił 73,5% całości potrzeb pożyczkowych, środki na sfinansowanie ujemnego salda pożyczek udzielanych przez budżet państwa 21,1%, a kwoty przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na zrekompensowanie ubytku składek do OFE 18,7%. Dodatkowo saldo budżetu środków europejskich i wpłata środków z Funduszu Skarbu Państwa zmniejszyły potrzeby pożyczkowe o 13,3%.

Podobnie jak w latach poprzednich, deficyt budżetu państwa w 2013 r. narastał nierównomiernie. W styczniu wyniósł 8.440,9 mln zł, a w lutym 13.243,6 mln zł. W rezultacie po dwóch miesiącach deficyt wynosił 61%, a po I kwartale 68,8% maksymalnego poziomu dopuszczonego w ustawie budżetowej na koniec roku. Było to wynikiem niższej realizacji dochodów w I kwartale o około 13.525,5 mln zł w porównaniu z poziomem średniomiesięcznym, przy wyższym o 2.035,8 mln zł poziomie wydatków. Wysokie przyrosty deficytu, będące wynikiem jednych z najwyższych kwot wydatków miesięcznych, zostały odnotowane także w kwietniu i październiku. W miesiącach tych nawet połowę stanowiły wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa.

W związku z niższą od planu realizacją dochodów w dniu 20 sierpnia 2013 r. Rada Ministrów przyjęła projekt nowelizacji ustawy budżetowej, zwiększającej dopuszczalną wartość deficytu budżetu państwa do 51.565 mln zł, to jest o 15.999,5 mln zł. Aby dokonać podniesienia deficytu, konieczne było zawieszenie progów ostrożnościowych, o których mowa art. 86, i tymczasowej reguły wydatkowej, o której mowa w art. 112 ustawy o finansach publicznych. Przeprowadzono to przez dodanie art. 86a i art. 112e zawieszających obowiązywanie tych ograniczeń w 2013 r. W czwartym kwartale deficyt nadal narastał nierównomiernie. Wyniósł on około 30% wykonanego rocznego deficytu, w tym w samym październiku 23,3%. Na koniec roku deficyt wyniósł 42.194,1 mln zł i był niższy o 9.370,9 mln zł od przyjętego w nowelizacji budżetu.

Wykres 28. Tempo narastania deficytu w 2013 r.



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

Harmonogram realizacji dochodów i wydatków został zatwierdzony dopiero po upływie pierwszego kwartału, w dniu 5 kwietnia 2013 r. W tej sytuacji do harmonogramu, jako planowane w okresie styczeń-marzec wielkości dochodów i wydatków (a w rezultacie także deficytu), zostały przyjęte faktycznie wykonane dochody i wydatki, co oznacza, że pomiędzy planem a wykonaniem nie wystąpiły różnice.

W niektórych dniach 2013 r. niedobór środków przekraczał dopuszczony ustawą budżetową na koniec roku poziom deficytu. Sytuacja taka wystąpiła w okresie 8-27 maja, w którym średni poziom deficytu wyniósł 36.998 mln zł i 12-24 czerwca, gdy osiągał 36,912 mln zł. Po noweliza-

cji ustawy budżetowej i przyjęciu dopuszczalnego deficytu na poziomie 51.565,0 mln zł, już tylko w ciągu dwóch dni grudnia deficyt przekroczył plan roczny i osiągnął poziom 52.650 mln zł. Przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu budżetu państwa nie stanowiło naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych, ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2013 limit deficytu budżetu państwa został ustalony na dzień 31 grudnia 2013 r. Wskazuje to jednak na występowanie przejściowych napięć w realizacji budżetu.

Zrealizowane w 2013 r. wydatki były mniejsze od planowanych o 5.951,1 mln zł. Blokady dokonane przez dysponentów części budżetowych wynosiły 1.615,7 mln zł. Ograniczanie wydatków nie spowodowało powstania zobowiązań wymagalnych. Przygotowując nowelizację budżetu, Minister Finansów informował dysponentów o konieczności ograniczenia wydatków budżetowych w 2013 r. oraz wskazywał na potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi, aby oszczędności te nie powodowały powstania zobowiązań Skarbu Państwa. Stan zobowiązań wymagalnych na koniec 2013 r. wyniósł 16,0 mln zł i zmniejszył się o 53,0 mln zł w porównaniu do końca 2012 r.

W 2013 r., tak jak w latach ubiegłych, w rachunku deficytu nie zostały ujęte niektóre operacje, przeprowadzone jako rozchody budżetu państwa, poza rachunkiem wydatków, pomimo że nie znajduje to uzasadnienia ze względu na ich charakter ekonomiczny. Do takich operacji formalnie zaniżających wielkość deficytu budżetu o 22.066 mln zł należała pożyczka dla FUS, refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE niepokryta wpływami z prywatyzacji oraz operacje zmniejszające, a następnie zwiększające fundusze własne BGK.

W 2013 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, działającym na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zostało zawartych pięć umów pożyczek. Środki z pożyczek zostały przeznaczone na uzupełnienie środków pozwalających na pełne i terminowe sfinansowanie wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Potrzeba zwiększenia finansowania wydatków FUS na świadczenia z ubezpieczeń społecznych środkami z budżetu państwa była wynikiem przyjęcia w ustawie budżetowej kwoty wpływów ze składek do FUS na poziomie 127.486,9 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej prognoza przychodów FUS z tego tytułu została zmniejszona o 6.094,5 mln zł. Przewidywana niepełna realizacja przychodów FUS ze składek wymagała wskazania innego źródła finansowania wydatków FUS. Takim źródłem finansowania mogło być zwiększenie dotacji dla FUS lub udzielenie pożyczki. Minister Finansów zdecydował o udzieleniu FUS pożyczki. W wyniku udzielonych z budżetu państwa pożyczek zadłużenie FUS wobec Skarbu Państwa wzrosło z kwoty 18.877,5 mln zł na dzień 1 stycznia 2013 r. do kwoty 30.877,5 mln zł na dzień 31 grudnia 2013 r. Był to kolejny, piąty rok, w którym Skarb Państwa udzielał FUS takiego dofinansowania. Corocznie zwiększająca się suma zobowiązań z tego tytułu oznacza, że pożyczki te zapewniają stałe bieżące finansowanie FUS. Najprawdopodobniej będą one miały charakter bezzwrotny i jako takie powinny być wykazywane jako wydatki, a nie rozchody budżetu państwa. FUS nie wykorzystał w 2013 r. całego limitu wydatków i w grudniu dokonał blokady środków w wysokości 455 mln zł, nie zmniejszając kwoty swoich zobowiązań wobec Skarbu Państwa.

Refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE wyniosła 10.728 mln zł. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych¹⁴², źródłem finansowania tej operacji są przychody z prywatyzacji. W 2013 r., tak jak w latach ubiegłych, przychody te, po zmniejszeniu o obligatoryjne odpisy, okazały się niewystarczające i umożliwiły pokrycie tylko 1.662 mln zł (15,5%) przekazanej do FUS refundacji. Pozostałe środki w wysokości 9.066 mln zł pochodziły z emisji skarbowych papierów wartościowych, pomimo iż nie znajduje to umocowania w ww. ustawie.

¹⁴² Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

Zaliczenie powyższych operacji związanych z Funduszem Ubezpieczeń Społecznych do rachunku wydatków spowodowałoby wzrost deficytu o 21.066 mln zł oraz relacji deficytu budżetu państwa do PKB do 3,9%. Wielkość deficytu została także zmniejszona o 1.000 mln zł w wyniku wpłaty dokonanej przez BGK w maju 2013 r., będącej skutkiem obniżenia o taką kwotę funduszy własnych banku. Miesiąc później Minister Finansów dokapitalizował BGK, przekazując obligacje Skarbu Państwa o wartości 2.000 mln zł. Dokapitalizowanie banku poprzez przekazanie obligacji nie wiązało się ze zwiększeniem wydatków budżetu państwa. Wprawdzie obie operacje znajdują podstawy w przepisach art. 5a i 5c ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁴³, jednak ich przeprowadzenie w zbliżonym okresie spowodowało *de facto* formalne zwiększenie dochodów i w konsekwencji obniżenie deficytu budżetu państwa.

Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto wpłynęło zaewidencjonowanie w 2013 r. nadwyżki w budżecie środków europejskich. Zaplanowana nadwyżka w kwocie 6.155 mln zł została zrealizowana w kwocie wyższej i wyniosła 6.249 mln zł. Do końca maja budżet środków europejskich nie był zrównoważony i korzystał z finansowania z rozchodów budżetu państwa. Nadwyżka uzyskana od czerwca 2013 r. pozwoliła na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych.

Na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wpływały także wykupy długu zapadającego w 2013 r., o wartości prawie 100.000 mln zł, którego nie udało się zastąpić nowym długiem na przetargach zamiany obligacji¹⁴⁴.

3.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych Minister Finansów gromadził głównie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. Wybór miejsca emisji pomiędzy rynkiem krajowym i zagranicznym dokonywany był przede wszystkim na podstawie oceny przez Ministra Finansów panujących na nich uwarunkowań, w tym oczekiwanych poziomów kursów walutowych i stóp procentowych. Ponadto przy emisji długu na rynki zagraniczne pod uwagę brana jest zasada przyjęta w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, że udział długu zagranicznego nie powinien przekraczać 30% całego długu Skarbu Państwa.

Jedną z podstawowych zasad polityki emisyjnej Ministra Finansów jest takie kształtowanie struktury finansowania potrzeb pożyczkowych pod względem wyboru rynku, waluty, czasu oraz typu instrumentów, aby minimalizować koszty obsługi zadłużenia w długim horyzoncie czasowym. W horyzoncie średnioterminowym powinno zostać zapewnione sfinansowanie potrzeb pożyczkowych w ciągu całego roku przy uwzględnieniu nierównomierności i niepewności rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach.

Podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych w 2013 r. pozostawał rynek krajowy. Pochodziły stąd środki w kwocie 133.574 mln zł, wyższe od przewidywanych w ustawie budżetowej o 15.478 mln zł. W I połowie roku nastąpił znaczący spadek rentowności skarbowych papierów wartościowych do historycznych minimów w maju 2013 r. Był on efektem serii obniżek stóp procentowych, dokonanych przez Radę Polityki Pieniężnej. W kolejnych miesiącach nastąpił wzrost rentowności związany ze wzrostami na głównych rynkach zagranicznych, między innymi w efekcie zapowiedzi

¹⁴³ Dz. U. z 2014 r. poz. 510

¹⁴⁴ Przetargi zamiany są transakcjami bezgotówkowymi, polegającymi na wydaniu inwestorom papierów o dłuższym terminie zapadalności w zamian za papiery o bliskim terminie wykupu.

Banku Rezerwy Federalnej o możliwości stopniowego wycofywania się z programu luzowania ilościowego polityki pieniężnej oraz poprawiających się perspektyw gospodarczych krajów rozwiniętych.

Niższe od planu było finansowanie na rynku zagranicznym, gdzie pozyskano równowartość 22.611 mln zł, to jest około 5.968 mln zł mniej niż założono w ustawie budżetowej. Ograniczenie finansowania zagranicznego było możliwe w związku z pozyskaniem środków w wyniku konsolidacji rachunków walutowych Ministra Finansów. Pozwoliło to na przesunięcie na późniejszy okres emisji obligacji zagranicznych, zaplanowanych na grudzień 2013 r. W ten sposób jednocześnie nastąpiło zmniejszenie przyrostu zadłużenia zagranicznego przy pełnym sfinansowaniu potrzeb.

Tabela 44. Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2013 r.

Wyszczególnienie	2013		
	Ustawa	Ustawa o zmianie ustawy budżetowej	Wykonanie
	mln zł		
1	2	3	4
Razem	144.996	166.587	157.239
Przychody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym	109.561	118.096	133.574 ¹
Przychody z obligacji i kredytów na rynkach zagranicznych:	28.383	28.579	22.611 ¹
- obligacje	18.916	15.228	11.420
- kredyty	9.466	13.352	11.591
Zarządzanie środkami europejskimi		5.700	6.123
Zmiana stanu środków:	7.053	14.212	5.985
- złotych	2.000	6.417	143
- walutowych	5.053	7.795	5.842
Odkup kasowy SPW roku następnego		0	-11.055 ¹

¹ W finansowaniu potrzeb uwzględnione są kwoty według pierwotnych terminów zapadalności skarbowych papierów wartościowych, bez względu na fakt, że część tych papierów została wykupiona w 2012 r. Podobnie odkup spw zapadających w roku 2014 nie służył finansowaniu potrzeb związanych z wykupem spw zapadających 2013 r. Bez uwzględnienia odkupów przychody ze sprzedaży spw na rynku krajowym wyniosły 128.498 mln zł, a przychody z obligacji i kredytów na rynkach zagranicznych wyniosły 21.714 mln zł.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Środki pozyskane w 2013 r. na finansowanie potrzeb pożyczkowych wyniosły 157.239 mln zł, z czego na finansowanie potrzeb roku bieżącego 146.184 mln zł, a 11,1 mld zł wykorzystano na wcześniejszy odkup skarbowych papierów wartościowych z następnego roku. Operacja ta pozwoliła Ministrowi Finansów na zmniejszenie salda wolnych środków z przewidywanej kwoty 14.212 mln zł do 5.985 mln zł i spowodowała obniżenie na koniec 2013 r. długu krajowego o 9.211,9 mln zł oraz długu zagranicznego o 2.243,7 mln zł.

Na wykupy skarbowych papierów wartościowych Minister Finansów pozyskał środki w wysokości 99.795 mln zł, a na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych netto 57.442 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego w 2013 r. łączne rozchody na finansowanie potrzeb pożyczkowych były mniejsze o 11.532 mln zł (6,8%) i to pomimo wyższych o 20.104,2 mln zł potrzeb pożyczkowych netto.

Było to skutkiem wykorzystania środków zgromadzonych w roku poprzednim na rachunkach złotych oraz walutowych. W 2012 r. na prefinansowanie potrzeb roku 2013 zgromadzone zostało na rachunkach złotych 11,4 mld zł oraz równowartość 18.166,9 mln zł na rachunkach walutowych. Ponadto Minister Finansów dysponował środkami zgromadzonymi na rachunkach programowych, pochodzącymi z rozliczeń z Unią Europejską, w wysokości 10.424,9 mln zł (2.550 mln euro). Zgromadzone w końcu 2012 r. środki finansowe zostały w części wykorzystane do finansowania potrzeb 2013 roku, w styczniu na wykup obligacji dwuletniej o wartości 10 mld zł, w lutym wykup obligacji zagranicznych i wypłatę odsetek w kwocie 12.137,8 mln zł, a 5.560,9 mln zł na finansowanie wynagrodzeń płatnych „z góry”.

Na koniec 2013 r. Minister Finansów zgromadził na prefinansowanie potrzeb 2014 r. na rachunkach złotych 11.273,6 mln zł, a na rachunkach walutowych równowartość 12.479,5 mln zł, w tym równowartość 6.123 mln zł środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, które przejściowo wykorzystywał do zarządzania płynnością walutową. Poziom wolnych środków złotych w 2013 r. utrzymał się w podobnej wysokości jak w 2012 r., natomiast środków walutowych łącznie ze środkami unijnymi uległ obniżeniu o 6.672,7 mln zł (34,8%). Zgromadzone na koniec 2013 r. środki miały służyć sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych w 2014 r. w związku z ich nierównomiernym rozkładem w ciągu roku, spowodowanym głównie szybkim narastaniem deficytu w pierwszych miesiącach roku. Ponadto w styczniu i kwietniu 2014 r. Minister Finansów musiał dokonać wykupu obligacji dwuletnich o wartości nominalnej 21,8 mld zł i obligacji pięcioletniej o wartości 29,0 mld zł. W trzech w pierwszych miesiącach 2014 r. przypadła też wykup obligacji wyemitowanych zagranicą o równowartości 3,0 mld EUR.

Z tytułu emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych oraz zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek przyrost zadłużenia na dzień 31 grudnia 2013 r. z wyniósł 42.399,6 mln zł.

3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Plan przychodów określony w ustawie budżetowej w wysokości 267.365,2 mln zł został zwiększony po nowelizacji do 349.377,3 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 284.338,6 mln zł, tj. 81,4% planowanych w ustawie budżetowej. Wielkość ta nie uwzględnia zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku.

Z emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, z wyłączeniem bonów krótkoterminowych wyemitowanych i wykupionych w ciągu roku, Minister Finansów pozyskał (wykonanie kasowe) środki w wysokości 128.498,3 mln zł wobec planowanej w ustawie budżetowej kwoty 104.931,6 mln zł. Sprzedaż rynkowych obligacji o stałym oprocentowaniu zapewniła wpływy w kwocie 102.688,7 mln zł, tj. wyższe o 13.356,1 mln zł od planu po zmianach. Przychody z emisji obligacji zmiennoprocentowych zrealizowano w kwocie 16.205,7 mln zł wobec planowanych 13.459,0 mln zł. Obligacje indeksowane były źródłem przychodów w wysokości 6.679,4 mln zł. Sprzedaż obligacji oszczędnościowych zapewniła wpływy w wysokości 2.924,5 mln zł, tj. wyższe od planowanych o 784,5 mln zł. Struktura obligacji wyemitowanych na rynku krajowym nie odbiegała w sposób istotny od założeń przyjętych w ustawie. Największy udział w sprzedaży miały obligacje rynkowe o stałym oprocentowaniu. Udział obligacji o zmiennym oprocentowaniu ukształtował się na poziomie założonym w ustawie, a udział obligacji indeksowanych inflacją, których sprzedaż nie była planowana w znowelizowanej ustawie, wyniósł 5,2%. Nieznacznie (o 0,3%) zwiększył się w stosunku do planu udział obligacji oszczędnościowych. Udział przychodów z emisji długu na rynku krajowym wyniósł 85,5%.

Z rynków zagranicznych pozyskane zostały środki walutowe o równowartości 21.713,9 mln zł. Struktura zaciągniętych w 2013 r. zobowiązań zagranicznych odbiegała do założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Ograniczona o 8.793 mln zł została emisja obligacji, a zwiększona o 2.125 mln zł (22,4%) kwota kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Kredyty i pożyczki z międzynarodowych instytucji finansowych stanowią uzupełniające źródło finansowania potrzeb pożyczkowych i służą głównie finansowaniu wydatków ponoszonych na cele związane z infrastrukturą, ochroną środowiska oraz innymi działaniami prorozwojowymi. Koszty tego finansowania są niższe w porównaniu z rynkowym. W 2013 r. koszt długu zaciąganego w międzynarodowych instytucjach finansowych w porównaniu z kosztem emisji obligacji na rynku euro był średnio niższy o 0,87 punktu procentowego. Minister Finansów skorzystał z możliwości zwiększenia finansowania z tego źródła i dokonał wyższych wypłat w ramach obowiązujących umów. W końcu roku poziom potrzeb pożyczkowych był niższy niż założono w znowelizowanej ustawie budżetowej, a jednocześnie Minister Finansów wykorzystywał waluty zgromadzone w roku ubiegłym oraz pochodzące z konsolidacji środków walutowych. Sprzedaż walut z lokat utrzymywanych w BGK i NBP była źródłem przychodów w wysokości 28.385,5 mln zł, a nadwyżka przychodów nad rozchodami z tytułu konsolidacji środków europejskich wyniosła 6.123,1 mln zł.

Przychody budżetu państwa w kwocie 172,0 mln zł pochodziły ze spłat kredytów i pożyczek. Złożyły się na nie spłaty kredytów udzielonych przez Polskę rządowi innych państw, przede wszystkim na wsparcie eksportu polskich towarów, oraz spłaty pożyczek udzielonych podmiotom krajowym, tj. Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej i jednostkom samorządu terytorialnego. Przychody z powyższych tytułów zrealizowano na poziomie zbliżonym do planowanego.

Rozchody budżetu państwa wyniosły 1.233.417,5 mln zł, a po skorygowaniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane w tym samym roku - 248.393 mln zł, tj. 81,7% wartości planowanej w ustawie budżetowej. W 2013 r. do zobowiązań, których nie wlicza się do ustawowego limitu, należały zobowiązania z tytułu emisji bonów krótkoterminowych oraz przepływy związane z zarządzaniem płynnością sektora publicznego. Ich łączna wartość wyniosła 985.024 mln zł.

Rozchody budżetu państwa z tytułu wykupu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym (z wyłączeniem bonów krótkoterminowych) wyniosły 87.820,4 mln zł wobec planowanych w ustawie budżetowej 70.910 mln zł po nowelizacji. Wyższe kwoty rozchodów wynikały z przeprowadzonych operacji odkupu obligacji zapadających w 2014 r. (16.867,4 mln zł) oraz ze zwiększonego wykupu obligacji oszczędnościowych (42,6 mln zł), ujętych na etapie planu w pozostałych rozchodach.

Na wykup i spłatę zadłużenia zagranicznego poniesione zostały rozchody w kwocie 17.056,9 mln zł, tj. wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 2.271,4 mln zł. Było to wynikiem przeprowadzonych w ostatnim kwartale 2013 r. przedterminowych wykupów części obligacji zapadających w 2014 r.

Na wypłatę pożyczek i kredytów w ustawie budżetowej zarezerwowana została kwota 12.641,6 mln zł. Rozchody zostały przeznaczone dla FUS (12.000 mln zł), na wypłaty kredytów udzielonych rządowi innych państw (219,0 mln zł) oraz na wypłaty dla jednostek samorządu terytorialnego (60,5 mln zł). Rozchody z tego tytułu, pomniejszone o zwroty dokonane przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w wysokości 2,4 mln zł, wyniosły 12.277,2 mln zł.

W finansowaniu krajowym zaplanowane zostały pozostałe rozchody w wysokości 30.000 mln zł, stanowiące 9,8% rozchodów zaplanowanych w ustawie budżetowej. Złożyły się na nie pozycje zwią-

zane z zarządzaniem długiem, tj. wyższe wykupy w związku z zamianą lub odkupem obligacji zapadających w następnym roku oraz wyższy wykup przedterminowy obligacji detalicznych. Planując kwotę 30.000 mln zł przyjęto po stronie przychodów i rozchodów wykup w 2013 r. obligacji zapadających w 2014 (14.500 mln zł), większy wykup obligacji oszczędnościowych (500 mln zł) oraz dodatkowe potencjalne potrzeby netto, przede wszystkim pożyczki udzielane na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej (15.000 mln zł). Kategorii „pozostałe rozchody” odpowiadały przychody wynikające z ewentualnej zwiększonej sprzedaży skarbowych papierów wartościowych bądź ze zwiększenia ogólnego finansowania. Kwoty rozchodów poniesione z tytułu powyższych operacji zarządzania długiem wyniosły 28.968,6 mln zł i rozliczone zostały w odpowiednich pozycjach rozchodów.

Rzeczywista struktura pozostałych rozchodów odbiegała od przyjętych założeń. Sytuacja taka ma miejsce co roku, a planowana kwota umożliwia zmianę struktury rozchodów przy przestrzeganiu ich łącznego limitu określonego w ustawie budżetowej.

Zrealizowane pozostałe przychody pochodziły z nadwyżki Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 277,5 mln zł, przekazanej na przychody budżetu państwa zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw¹⁴⁵.

W ustawie budżetowej na rok 2013 zaplanowano ujemne saldo przychodów i rozchodów na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 49,3 mln zł. Na koniec 2013 roku saldo było dodatnie i wyniosło 48,3 mln zł. O taką kwotę obniżyło to potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. W ramach przychodów i rozchodów związanych z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej zaplanowane zostały pożyczki oraz spłaty pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania w ramach niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, a także środki na pożyczki na realizację końcowych projektów realizowanych ze środków Funduszu Spójności. Od 2010 r. potrzeby pożyczkowe budżetu państwa z tego tytułu stopniowo zmniejszały się. W 2010 r. i 2011 r. saldo przychodów i rozchodów było ujemne i wynosiło 658,1 mln zł i 79,1 mln zł. W 2012 r. przychody były większe od rozchodów o 408,1 mln zł.

Zrealizowane przychody stanowiły 64,4% kwoty planowanej na 2013 r. Źródłem przychodów były spłaty pożyczek dokonywane przez jednostki sektora finansów publicznych. Przychody stanowiące spłaty pożyczek udzielonych w ramach Funduszu Spójności nie zostały zrealizowane. Było to związane z przedłużeniem okresu realizacji niektórych projektów poza rok 2010 i przesunięciem terminu wypłaty pomocy wspólnotowej. Na koniec 2013 r., w ramach Funduszu Spójności, pozostały do spłacenia trzy pożyczki w wysokości 19,0 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2013 rozchody budżetu państwa dotyczyły jedynie pożyczek na wyprzedzające finansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Zrealizowane rozchody stanowiły 55,0% planu i w porównaniu do 2012 r. były niższe o prawie 7%. Środki na pożyczki przekazywane były przez Ministra Finansów do Banku Gospodarstwa Krajowego zgodnie z umową zawartą na podstawie § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich¹⁴⁶. Przekazywanie środków następowało terminowo i w wysokościach określonych w zapotrzebowaniach i zlece-

¹⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 216 ze zm.

¹⁴⁶ Dz. U. Nr 216, poz. 1420.

niach przelewu, dyspozycje płatności były weryfikowane i zatwierdzane przez uprawnionych pracowników, zgodnie z procedurami obowiązującymi w Ministerstwie Finansów.

Przychody z prywatyzacji zaplanowane w kwocie 5.000,6 mln zł zostały zrealizowane w 87,9%. W stosunku do przychodów uzyskanych w 2012 r. wpływy te były niższe o 48%. Ze 168 spółek włączonych do *Planu prywatyzacji na 2013 r.* przychody uzyskano ze sprzedaży akcji i udziałów jedynie 29 podmiotów. Podstawowym źródłem przychodów była sprzedaż akcji i udziałów 69 spółek nieplanowanych do prywatyzacji (90,7% przychodów z prywatyzacji). Najwyższe przychody Minister Skarbu Państwa uzyskał ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach Energa S.A., Kopalnie i Zakłady Chemiczne Siarki „Siarkopol” S.A., Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA oraz Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościskach S.A. Po uwzględnieniu odpisów obowiązkowych na cele ustawowe, wpływy z prywatyzacji wyniosły 1.662,4 mln zł, co stanowiło 114,3% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Przychody z prywatyzacji zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, a następnie do FUS na uzupełnienie ubytku składek przekazanych do OFE.

Tabela 45. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w roku 2013

Wyszczególnienie	Ustawa	Wykonanie
	mln zł	
Przychody z prywatyzacji brutto	5.000.641	4.396.310
Prywatyzacja pośrednia	4.983.000	4.369.514
Prywatyzacja bezpośrednia	17.641	26.796
Ustawowe odpisy	3.545.836	2.733.951
Fundusz Reprywatyzacji	91.528	45.869
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	750.096	652.757
Fundusz Skarbu Państwa	100.013	87.926
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	100.013	87.034
Fundusz Rezerwy Demograficznej	1.963.645	1.722.337
Odpis z przychodów z prywatyzacji na wyodrębniony rachunek ministra właściwego ds. pracy	403.630	1.118
Odpis na Rezerwy Poręczeniowe i Gwarancyjne Skarbu Państwa	93.203	93.203
Restrukturyzacja przemysłowego potencjału obronnego i modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP	43.708	43.707
Przychody z prywatyzacji po uwzględnieniu ustawowych odpisów	1.454.805	1.662.359

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Skarbu Państwa.

3.4. Efekty konsolidacji złotowej i walutowej

Konsolidacja zarządzania płynnością sektora finansów publicznych została wprowadzona po raz pierwszy w maju 2011 r. Nałożony został wtedy na niektóre jednostki sektora finansów publicznych obowiązek przekazywania wolnych środków złotych w zarządzanie lub depozyt Ministrowi Finansów. We wrześniu 2013 r. wprowadzona została konsolidacja środków walutowych na rachunkach Ministra Finansów, tj. gromadzenie na jednym rachunku wszystkich środków walutowych pozostających w dyspozycji Ministra Finansów i wykorzystanie ich w procesie zarządzania płynnością.

Konsolidacja zarządzania płynnością złotową

Celem konsolidacji zarządzania płynnością jest poprawa efektywności zarządzania wolnymi środkami publicznymi. Rozwiązanie dotyczące konsolidacji zarządzania płynnością złotową zostało wprowadzone w 2011 r. Na podstawie art. 78a–h ustawy o finansach publicznych Minister Finansów przyjmuje w ramach konsolidacji finansów sektora, w depozyt lub zarządzanie, wolne środki niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem wykonuje Bank Gospodarstwa Krajowego. Oddanie środków w zarządzanie Ministrowi Finansów jest działaniem czasowym i nie ogranicza dysponentów środków w sposobie ich wydatkowania. Określenie sposobu lokowania środków na rachunkach Ministra Finansów, to jest terminy i kwoty depozytów, należy do wyłącznej kompetencji ich dysponentów. Zwroty środków z zawiązywanych depozytów wraz z odsetkami są dokonywane po okresie zapadalności depozytu lub na podstawie dyspozycji przedterminowego rozwiązania depozytu.

Minister Finansów wykorzystuje pozyskane środki do bieżącego finansowania potrzeb pożyczkowych, w wyniku czego ogranicza wielkość emisji skarbowych papierów wartościowych. Od wprowadzenia konsolidacji do końca 2013 r. konsolidacja zarządzania płynnością przyczyniła się do obniżenia długu Skarbu Państwa o około 15,2 mld zł.

Tabela 46. Środki pozyskane przez Ministra Finansów w ramach zarządzania konsolidacją złotową

Stan na	Środki wykorzystywane przez MF do zarządzania płynnością (na rachunkach depozytów terminowych i rachunku MF)	Środki na rachunkach overnight	Razem środki
	w mln zł		
31 grudnia 2012 r.	26.390	1.985	28.375
31 grudnia 2013 r.	23.487	4.612	28.099
średnio w roku 2013	28.063	1.599	29.662

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki poniesione przez Ministra Finansów w 2013 r. na obsługę rachunków związanych z konsolidacją złotową wyniosły 924 mln zł, a dochody osiągnięte z lokowania za pośrednictwem BGK środków zgromadzonych na rachunkach overnight 56 mln zł. Oznacza to, że koszt netto pozyskania środków z konsolidacji, stanowiący różnicę między poniesionymi z tego tytułu w danym roku budżetowym wydatkami a dochodami, wyniósł 868 mln zł. Był to koszt niższy niż w przypadku finansowania potrzeb pożyczkowych emisją długu. Przy finansowaniu średniego stanu środków przyjętych w zarządzanie na poziomie 28.063 mln zł za pomocą emisji bonów skarbowych o średniej rentowności 3,5% koszt wyniósłby 982 mln zł.

Konsolidacja zarządzania środkami walutowymi

W procesie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w ostatnim kwartale 2013 r. Minister Finansów wykorzystał środki walutowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Do 25 września 2013 r. środki walutowe z funduszy europejskich gromadzone były na rachunkach programowych w NBP i wymieniane na złote stosownie do zapotrzebowania jednostek organizacyjnych Ministerstwa Finansów zarządzających tymi środkami. W tym dniu środki walutowe z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 15.559,9 mln zł zostały przekazane na rachunek specjalny Ministra Finansów

w Banku Gospodarstwa Krajowego, zwiększając tym samym stan walut wykorzystywanych do zarządzania płynnością. W efekcie Minister Finansów mógł włączyć wszystkie posiadane środki walutowe do procesu zarządzania płynnością na ujednoczonych zasadach. Wprowadzenie mechanizmu konsolidacji walutowej i zgromadzenie środków w walutach obcych na jednym rachunku pozwoliło na lepsze dopasowanie sprzedaży walut do sytuacji rynkowej, uzyskanie korzystniejszego kursu wymiany oraz podniesienie efektywności ich lokowania. Konsolidacja środków walutowych wyeliminowała także konieczność utrzymywania środków złotych pochodzących z wymiany środków unijnych na wyodrębnionym rachunku. Zmiana ta nie spowodowała zaburzeń w dokonywaniu płatności finansowanych ze środków europejskich. Były one przekazywane z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w wyznaczonych terminach, zgodnie z zapotrzebowaniem. Konsolidacja środków walutowych istotnie zwiększyła rezerwę płynnościową budżetu państwa i przyczyniła się do ograniczenia ryzyka płynności oraz ryzyka refinansowania. Średni stan lokat w euro w IV kwartale 2013 r. wyniósł 4.515,2 mln EUR, podczas gdy w trzech pierwszych kwartałach wynosił 1.982,5 mln EUR.

W 2013 r. Minister Finansów w ramach konsolidacji środków europejskich pozyskał środki walutowe stanowiące równowartość 31.430,2 mln zł, z czego na płatności unijne przekazał kwotę 25.307,1 mln zł. Zgromadzenie stosunkowo wysokich środków rezerw walutowych w ostatnich miesiącach roku umożliwiło okresowe odłożenie w czasie emisji długu i w konsekwencji kosztów jego obsługi. Minister Finansów przesunął na 2014 r. wypłatę środków z kredytów w Europejskim Banku Inwestycyjnym w wysokości 700 mln EUR.

4. Inne plany finansowe zawarte w ustawie

- ▶ **W załącznikach do ustawy budżetowej na rok 2013 zawarto plany finansowe 28 państwowych funduszy celowych, 10 agencji wykonawczych, 17 instytucji gospodarki budżetowej oraz 38 państwowych osób prawnych.**
- ▶ **Najwyższe przychody osiągnęły państwowe fundusze celowe; w 2013 r. wyniosły one 228,3 mld zł, tj. 14,0% PKB.**
- ▶ **Otrzymane dotacje wyniosły 61,4 mld zł i stanowiły od 3,4% ogółu przychodów państwowych osób prawnych do 49,6% agencji wykonawczych.**
- ▶ **Z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano także kwotę 10,7 mld zł tytułem rekompensaty kwoty składek przekazanych do OFE oraz pożyczkę w kwocie 12,0 mld zł.**

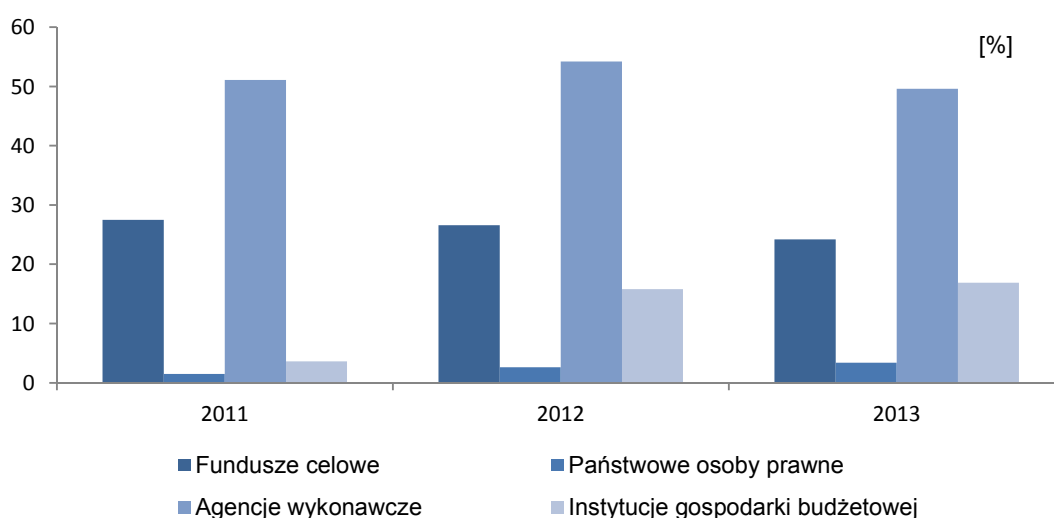
W ustawie budżetowej poza planem dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zawarte są także plany finansowe innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych funduszy celowych. Wszystkie wyżej wymienione jednostki, z wyjątkiem państwowych funduszy celowych, posiadają osobowość prawną. Państwowe fundusze celowe, z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który jest osobą prawną¹⁴⁷, funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, pozostające w dyspozycji określonego ministra lub innego organu wskazanego w ustawie tworzącej fundusz. Podstawą gospodarki finansowej tych

¹⁴⁷ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pozostanie osobą prawną do końca 2014 r. na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 178, poz. 1061).

jednostek jest roczny plan finansowy obejmujący między innymi przychody i koszty. Charakterystyczną cechą opisanych w tym rozdziale jednostek jest specyfika prowadzonej przez nie działalności oraz sposób powiązania z budżetem – budżetowanie netto.

Działalność ta jest w różnym stopniu finansowania ze środków budżetu państwa (lub środków UE) przekazywanych tym jednostkom w formie dotacji. W 2013 r. środki te stanowiły od 3,4% do 49,6% ogółu przychodów zrealizowanych przez państwowe osoby prawne i agencje wykonawcze. Znaczny był także udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych.

Wykres 29. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w latach 2011–2013



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

4.1. Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe są tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Przychody państwowych funduszy celowych są środkami publicznymi, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2013 ujęto plany finansowe 28 państwowych funduszy celowych.

Tabela 47. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2010–2013¹⁴⁸

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ogółem fundusze										
Przychody	206.463,3	198.241,1	212.743,7	215.769,2	215.955,4	228.331,8	110,6	115,2	107,3	105,7
w tym dotacje	55.383,2	54.437,5	56.634,0	54.391,9	54.566,0	55.197,9	99,7	101,4	97,5	101,2
Wydatki	209.484,6	201.376,5	212.459,5	225.901,3	227.196,9	242.095,2	115,6	120,2	113,9	106,6
Fundusze dotowane w 2013 r.										
Przychody	199.105,3	193.827,9	207.542,9	211.570,3	211.744,3	224.342,3	112,7	115,7	108,1	106,0
w tym dotacje	55.383,2	54.437,5	56.634,0	54.391,9	54.566,0	55.197,9	99,7	101,4	97,5	101,2
Wydatki	204.043,3	197.407,3	208.176,9	220.979,3	221.785,5	238.638,1	116,0	120,9	114,7	107,6
Fundusze niedotowane w 2013 r.										
Przychody	7.358,0	4.413,2	5.200,7	4.199,0	4.211,1	3.989,4	54,2	90,4	76,7	94,7
Wydatki	5.441,3	3.969,2	4.282,6	4.922,0	5.411,5	3.457,1	63,5	87,1	80,7	63,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie przychodów i kosztów wybranych państwowych funduszy celowych zawarto w Aneksie 6.

Dysponenci państwowych funduszy celowych gospodarowali znaczną kwotą środków publicznych. Zrealizowane w 2013 r. przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 228.331,8 mln zł i były o 7,3% wyższe w porównaniu do 2012 r. W przeważającej mierze pochodziły ze świadczeń o charakterze publicznoprawnym, nałożonych ustawami. Stanowiły one 14,0% PKB (w 2012 r. 13,3%). Znaczenie poszczególnych funduszy, zarówno z punktu widzenia wielkości środków, jakimi dysponują, jak i zadań jakie realizują, jest bardzo zróżnicowane. 91,5% przychodów wszystkich funduszy przypada Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych i Funduszowi Emerytalno-Rentowemu KRUS, które odpowiadają za realizację zadań państwa, gwarantowanych ustawowo w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych (w 2012 r. było to 89,9%). Kolejne 6,5% stanowią przychody Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Na pozostałe 24 fundusze przypada zaledwie 2,0% przychodów funduszy celowych ogółem. Tak duże rozdrobnienie gospodarki finansowej tej formy organizacyjno-prawnej sektora finansów publicznych może wpływać na zwiększenie kosztów administrowania zgromadzonymi środkami, może także powodować nadmierne gromadzenie środków na dane zadanie przy jednoczesnym niedofinansowaniu innych zadań. Jednocześnie sytuacja taka sprzyja zmniejszeniu kontroli dyscypliny finansowej.

Sześć funduszy celowych otrzymało w 2013 r. dotację w łącznej kwocie 55.197,9 mln zł, tj. o 2,5% niższej niż w 2012 r.¹⁴⁹ Otrzymane dotacje stanowiły 24,2% łącznych przychodów funduszy. W wyżej wymienionej kwocie dotacji 97,3% (53.712,6 mln zł) to dotacje z budżetu państwa otrzymane przez

¹⁴⁸ Według sprawozdania Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2013 planu finansowego państwowego funduszu celowego.

¹⁴⁹ Cztery fundusze otrzymały dotację wyższą niż w 2012 r., z tego Fundusz Kredytu Technologicznego wyższą o 342,3%, Fundusz Pracy wyższą o 29,1%, Fundusz Emerytalno-Rentowy wyższą o 1,9%, PFRON wyższą o 1,2%. Dwa fundusze otrzymały dotację niższą (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych o 6,1% i Fundusz Prewencji i Rehabilitacji o 73,6%).

cztery fundusze, a pozostałe 2,7% (1.485,3 mln zł¹⁵⁰) przekazane do trzech funduszy dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

Udział dotacji w ogólnej kwocie przychodów funduszy zmniejszył się o 2,4 punktu procentowego w porównaniu do 2012 r. oraz o 3,3 punktu procentowego w stosunku do 2011 r., co było konsekwencją utrzymującej się od 2011 r. spadkowej tendencji finansowania dotacją z budżetu wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (z 23,2% w 2011 r. do 19,4% w 2013 r.).

W przypadku 22 funduszy, które nie korzystały ze środków budżetu państwa (i środków UE), stopień pokrycia wydatków przychodami własnymi był bardzo zróżnicowany. W sześciu funduszach stopień pokrycia wydatków przychodami osiągniętymi w 2013 r. mieścił się w przedziale od 19,4% (Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym) do 99,3% (Fundusz Emerytur Pomostowych)¹⁵¹, a w pozostałych 16 funduszach od 100,0% do 302,0% (Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców). Uzyskiwane przez 15 funduszy nadwyżki przychodów nad wydatkami w skali od 100,3% (Fundusz Wsparcia Policji) do 290,8% (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) może świadczyć o zawyżeniu stawek opłat stanowiących źródła ich przychodów lub nadmiernym asygnowaniu środków na realizowane przez te fundusze zadania.

Na koniec 2013 r. pierwszy raz od czterech lat stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych osiągnął wartość ujemną minus 11.310,9 mln zł. Wprawdzie od 2010 r. rokrocznie obniżał się stan środków obrotowych (o 50,1% w 2011 r. i o 23,1% w 2012 r.), jednak odnotowany w 2013 r. spadek osiągnął wartość rekordową, na co decydujący wpływ miał deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 31.884,6 mln zł, który pogłębia się kolejny rok z rzędu.

Stan środków obrotowych FUS na koniec 2013 r. był niższy niż planowano w ustawie budżetowej o 10.574,8 mln zł i niższy o 4.140,8 mln zł od planu w ustawie o zmianie ustawy budżetowej, pomimo uzyskania wyższych od planowanych przychodów (o 7,5%). Przyczyną zwiększenia deficytu w trakcie 2013 r. o 12.900,3 mln zł były wyższe od planowanych koszty (o 17.463,9 mln zł), które w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 15,8%.

W celu zapewnienia płynności wypłat świadczeń Fundusz otrzymał w 2013 r. nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 12.000 mln zł (o 8.000,0 mln zł wyższą niż w 2012 r.) oraz zaciągnął kredyty w wysokości 740,0 mln zł. Niedobór funduszu emerytalnego, wyodrębnionego w ramach FUS, uzupełniony został w 2013 r. dodatkowo środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości zapisanej w ustawie budżetowej – 2.500,0 mln zł. Kwota zobowiązań wzrosła w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. o 12.667,5 mln zł (o 47,9%), a w porównaniu do kwoty ujętej w ustawie budżetowej o 9.955,9 mln zł (o 34,1%).

O zdecydowaną poprawę rzetelności planowania stanu środków obrotowych państwowych funduszy celowych na początek i na koniec roku NIK wniosowała już po kontroli wykonania budżetu za 2011 r.

Stan środków obrotowych na koniec 2013 r.:

- siedmiu funduszy był niższy od planowanego w ustawie budżetowej po nowelizacji, w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych zanotował deficyt większy od planowanego o 4.140,8 mln zł,

¹⁵⁰ Dotacje na finansowanie projektów z udziałem środków z UE w wysokości 1.485,3 mln zł otrzymały: Fundusz Pracy – 833,5 mln zł, Fundusz Kredytu Technologicznego – 616,1 mln zł, PFRON – 35,6 mln zł.

¹⁵¹ Różnicę sfinansowano przede wszystkim dochodami z lat ubiegłych.

tj. o 14,9%, stan Funduszu Wsparcia Straży Granicznej był niższy o 97,7%, Funduszu Kredytu Technologicznego o 93,4%, Funduszu Skarbu Państwa o 38,9%, a Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych o 20,1%.

- pozostałych funduszy był wyższy od planowanego, przy czym czterech funduszy znacznie odbiegał od planowanego w ustawie budżetowej po nowelizacji, w tym stan Funduszu Wsparcia Policji był wyższy dwudziestokrotnie, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego był wyższy prawie dwudziestoczyterokrotnie, Funduszu Rekompensacyjnego był wyższy 10-krotnie, Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej był wyższy 6-krotnie, jednakże dysproporcje w stosunku do planu były mniejsze niż w 2012 i w 2011 r. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych osiągnął w 2013 r. wynik dodatni, przy planowanym poziomie zerowym.

Wśród funduszy najwyższy stan środków na koniec 2013 r. wystąpił w Funduszu Pracy (6.415,4 mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (5.460,1 zł), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (3.601,9 mln zł) oraz Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (2.491,5 mln zł).

Dysponenti nie przewidywali zagospodarowania wszystkich dostępnych środków pieniężnych. Największe stany środków pieniężnych na koniec roku przewidziano w Funduszu Pracy 6.755,8 mln zł, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 4.510,8 mln zł, Funduszu Reprywatyzacji 4.554,2 mln zł oraz Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców 1.654,7 mln zł.

Minister Finansów, nowelizując ustawę budżetową, dokonał korekty planowanych wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwiększając jego deficyt na koniec roku o 6.434 mln zł do poziomu 27.743,8 mln zł (wykonanie wyniosło 31.884,6 mln zł).

W 2013 r. stan środków obrotowych wszystkich funduszy celowych, z wyłączeniem FUS, wzrósł w porównaniu do planu według ustawy budżetowej o 1.413,6 mln zł (o 7,4%) i do planu po zmianach o 1.247,7 mln zł (o 6,5%), mimo że występowały przesłanki wskazujące na potrzebę zwiększonego finansowania zadań publicznych za pomocą tych środków.

Stan środków obrotowych w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. zwiększył się w 14 funduszach celowych, a zmniejszył w 10 (bez FUS i funduszy działających w ramach KRUS). W porównaniu do 2012 r. stan środków obrotowych tych funduszy był niższy o 1.862,3 mln zł, tj. o 18,6%. Dysponenti państwowych funduszy celowych, którzy posiadali nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, realizując tym samym obowiązek wynikający z art. 78d ustawy o finansach publicznych.

Na koniec 2013 r. Minister Finansów dysponował kwotą 9.905 mln zł, przekazaną w zarządzanie terminowe i overnight przez dysponentów siedmiu funduszy celowych, głównie Funduszu Pracy (5.888,0 mln zł) i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (2.735,6 mln zł). Zdaniem NIK, środki te powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze celowe. Utrzymywanie na rachunkach funduszy wysokiego stanu środków w długim okresie nie przyczynia się do realizacji celów określonych w ustawach. Pozytywnym aspektem jest fakt, że kwota środków oddanych w zarządzanie terminowe do Ministra Finansów w porównaniu do 2012 r. była prawie dwukrotnie niższa (o 9.031,9 mln zł wobec 18.936,9 mln zł w 2012 r.).

Tabela 48. Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	Wykonanie		2013			6:2	6:3	6:5
	2011	2012	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem Fundusze								
stan na początek roku	6.292,8	2.150,2	1.507,1	2.782,5	2.440,7	36,9	113,5	87,7
stan na koniec roku w tym fundusze dotowane w 2013 r. ¹	3.173,5	2.440,7	- 8.583,7	- 8.417,8	- 11.310,9	- 356,4	- 463,4	134,4
stan na początek roku	-6.552,5	-10.115,9	-11.142,6	-11.140,9	-10.743,3	164,0	106,2	96,4
stan na koniec roku	-10.115,9	-10.743,3	-20.510,4	-21.140,8	- 25.027,2	247,4	233,0	118,4

¹ Dotowane z budżetu państwa i środkami z UE.

Źródło: wyniki kontroli NIK

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe państwowych funduszy celowych, wykonane zostały prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Podobnie jak w latach ubiegłych, znaczącemu pogorszeniu uległa kondycja FUS. Świadczy o tym między innymi obniżenie stanu Funduszu w ciągu 2013 r. o 12.900,3 mln zł, mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 12.000,0 mln zł i zaciągnięcia kredytu w wysokości 740,0 mln zł, a także uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2.500,0 mln zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Przychody FUS pochodzą głównie ze składek ubezpieczeniowych i są uzupełniane dotacjami z budżetu państwa. W 2013 r. przychody według przypisu¹⁵² wyniosły 191.480,9 mln zł, w tym składki na ubezpieczenie społeczne wyniosły 128.232,8 mln zł i stanowiły 67,0%. Przypisane przychody ze składek na ubezpieczenie społeczne były wyższe od przychodów osiągniętych w latach 2010–2012 (odpowiednio o 4,0%, 18,1% oraz o 5,0%).

W drugiej połowie 2013 r. wdrożono docelowy system prowadzenia rozliczeń na kontach płatników składek za okres od 1 stycznia 1999 r., tj. *System Ewidencji Kont i Funduszy (SEKIF)*, który umożliwił prowadzenie ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek, w sposób zgodny z ustawą o rachunkowości. Tym samym zrealizowany został wniosek NIK po przeprowadzonej w 2012 r. w ZUS kontroli pn. *Zadłużenie wybranych jednostek sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego*¹⁵³. W konsekwencji w księdze głównej salda z tytułu składek, odsetek, opłat dodatkowych, opłat prolongacyjnych wymagały dostosowania do wartości wynikających z sald na kontach płatników w SEKIF. Obecnie SEKIF obejmuje rozliczenia na wszystkich kontach płatników składek za okresy rozliczeniowe od stycznia 1999 r., tj. od wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Do końca 2012 r. system SEKIF stanowił jedynie podstawę do ustalania przychodów fun-

¹⁵² Przypis składek = kwoty należne do zapłaty za obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe.

¹⁵³ *Informacja o wynikach kontroli sprawozdawczości zadłużenia wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego*, nr ewid. 29/2013/P/12/036/KBF.

duszu z tytułu składek, nie stanowił podstawy ustalania sald rozrachunków z płatnikami składek. Zmiany wywołane wdrożeniem systemu SEKiF w istotny sposób wpłynęły na wysokość przychodów ze składek, gdyż:

- dokonano systemowego wymiaru składek z urzędu za lata nieprzedawnione, co spowodowało wzrost należności i przychodów z tego tytułu o ok. 1,5 mld zł,
- rozliczono nadpłaty na kontach płatników składek za okres od 1999 r., co spowodowało rozliczenie i przekazanie zaległych składek do OFE i zmniejszenie bieżących wpływów składek o ok. 1,0 mld zł,
- dokonano naliczenia i rozliczenia odsetek od zaległości z tytułu składek za okresy zaległe, co spowodowało zmniejszenie bieżących wpływów z tytułu składek o ok. 2,0 mld zł; w wyniku tej operacji wzrosły przychody i wpływy z tytułu odsetek, dokonano systemowego przeksięgowania nienależnych wpłat za okres od 1999 r., co skutkowało zmniejszeniem bieżących wpływów składek o około 240 mln zł.

W związku z brakiem możliwości określenia skutków zmian rozliczeń dokonanych w tym systemie w podziale na lata, których dotyczy, całość korekt ujęto w 2013 r. Po wyłączeniu powyższych zmian przypis składek wzrósłby w porównaniu z rokiem poprzednim o 3,8%, natomiast dynamika wpływów składek wyniosłaby 2,9%.

Skutkiem wdrożenia rozliczeń na kontach płatników składek w systemie SEKiF było także zmniejszenie kwoty wpływów o ponad 3,2 mld zł.

W drugim półroczu 2013 r., w związku z wejściem w życie z dniem 1 listopada 2013 r. rozporządzenia¹⁵⁴ zmieniającego wzory, między innymi zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz kody wykorzystywane przy ich wypełnianiu, rozpoczęto wdrażanie nowej wersji programu *Płatnik*, która ma usprawnić i umożliwić weryfikację poprawności sporządzonych dokumentów w oparciu o dane już zaewidencjonowane na koncie płatnika składek i na kontach ubezpieczonych w ZUS. Celem tych zmian jest spowodowanie przekazywania do ZUS prawidłowych dokumentów, przyspieszenie obiegu informacji, a tym samym poprawne ewidencjonowanie danych na kontach płatników i ubezpieczonych. W programie *Płatnik* przewidziano mechanizm pobierania danych z ZUS, zapisanych na kontach płatników i ubezpieczonych, co umożliwi płatnikom porównanie i zweryfikowanie swoich baz danych z tym, co jest zapisane w *Kompleksowym Systemie Informatycznym* (KSI) ZUS.

Poza otrzymanymi z budżetu państwa dotacjami w wysokości 37.113,9 mln zł (19,4% przychodów), FUS otrzymał także rekompensatę kwoty składek przekazanych do OFE, która wyniosła 10.728,5 mln zł i stanowiła 5,6% przychodów. W porównaniu z rokiem poprzednim kwota refundacji z tytułu przekazywania składek do OFE zwiększyła się o 2.547,6 mln zł, wzrósł także jej udział w ogólnej sumie przychodów¹⁵⁵. Jedną z przyczyn wzrostu kwoty refundacji w 2013 r. było zwiększenie od 1 stycznia 2013 r. z 2,3% do 2,8% części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE.

¹⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 września 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz. U. z 2013, poz. 1101).

¹⁵⁵ Inaczej było w 2012 r., kiedy kwota refundacji z tytułu przekazywania składek do OFE została zmniejszona o 7.249,9 mln zł, zmniejszył się także jej udział w ogólnej sumie przychodów. Jedną z przyczyn obniżenia w 2012 r. kwoty refundacji była mniejsza niż pierwotnie zakładano kwota składek przekazanych do OFE za lata wcześniejsze.

Wydatki FUS dokonywane są głównie na świadczenia społeczne (wyплаты emerytur i rent, zasiłki, jednorazowe odszkodowania) oraz na koszty funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który zajmuje się obsługą Funduszu.

W roku 2013 wydatki wyniosły 204.381,2 mln zł. Przekroczenie planu wydatków o 17.463,9 mln zł (9,3%) wynikało przede wszystkim z utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu składek, a także utworzenia rezerw, w wysokościach wyższych niż planowane. Zrealizowane wydatki były wyższe od poniesionych w latach 2010–2012 (odpowiednio o 19,6%, 21,8% i 9,3%).

Najistotniejszą pozycją wydatków FUS, stanowiącą 80,2% ogółu wydatków, są wydatki na emerytury i renty łącznie z dodatkami. Wyплаты z tego tytułu wyniosły w 2013 r. 163.892,8 mln zł i były wyższe niż w 2012 r. o 4,9%, jednak niższe niż planowano o 0,8%. Nie zostały zrealizowane przewidziane w planie wyплаты zawieszonych emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r., których wyплата rozpoczęła się w 2014 r. Skutek finansowy tych wypłat szacowany był na kwotę 826 mln zł.

W roku 2013, w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił wzrost przeciętnej miesięcznej wyплаты (o 5,4% do kwoty 1.844,15 zł) przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby osób pobierających świadczenia. Wynikało to przede wszystkim z przeprowadzenia w marcu 2013 r. waloryzacji wskaźnikiem 104%, której miesięczny skutek wyniósł 526,4 mln zł.

Wydatki na pozostałe świadczenia (16.278,8 mln zł) stanowiły 8,0% ogółu wydatków w roku 2013, natomiast wydatki bieżące, w tym odpis na ZUS, wyniosły 1,8% ogółu kosztów (w 2012 r. 2,2% ogółu kosztów). Główną pozycję pozostałych świadczeń (52,2%) stanowiły zasiłki chorobowe, których koszty wyniosły 8.499,2 mln zł, tj. 97,3% planu. Niższy stopień wykonania planu wynikał z niższej niż zakładano liczby dni absencji chorobowej o 2,1%. Jednocześnie kwota wydatków na zasiłki chorobowe wzrosła w stosunku do 2012 r. o 8,6% na skutek wzrostu podstawy obliczania zasiłku w wyniku wzrostu wynagrodzeń oraz wzrostu liczby dni absencji chorobowej finansowanej przez FUS. Liczba dni absencji w 2013 r. wyniosła 130,0 mln i była wyższa w porównaniu z rokiem poprzednim o 4,8 mln.

Składki, które w 2013 r. wpłynęły do Funduszu (120.616,7 mln zł), pokryły transfery dla ludności jedynie w 66,9%. W porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszył się stopień pokrycia składkami transferów o 3,6 punktu procentowego. Po uwzględnieniu refundacji ze środków budżetu państwa z tytułu składek przekazanych do OFE (10.728,5 mln zł) stopień pokrycia transferów dla ludności wyniósł 72,9% i był o 2,3 punktu procentowego niższy niż w 2012 r. (75,2%), odwrotnie niż w poprzednich latach.

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, Fundusz, w celu utrzymania płynności finansowej, wykorzystywał nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa oraz zaciągał kredyty krótkoterminowe. W 2013 r. koszt obsługi kredytów – 375 tys. zł, był 23-krotnie niższy (o 8,8 mln zł, tj. o 95,9%) od wykonania w roku poprzednim i o 39,8 mln zł (o 99,1%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej.

FUS od lat wykazuje niedobory, wyrażające się ujemnym stanem Funduszu (nadwyżką zobowiązań nad środkami obrotowymi). Na koniec 2013 r. stan Funduszu wynosił minus 31.884,6 mln zł. Niedobór zwiększył się o 12.900,3 mln zł, tj. o 68,0% wobec stanu na koniec 2012 r., o 15.217,1 mln zł wobec stanu na koniec 2011 r. i o 20.967,6 mln zł wobec stanu na koniec 2010 r. (minus 10.917,4 mln zł).

Zwiększenie niedoboru Funduszu wpłynęło na wzrost stanu zobowiązań FUS o 47,9% do kwoty 39.116,7 mln zł, głównie z tytułu otrzymania pożyczek z budżetu państwa. Zobowiązania te obejmowały głównie:

- pożyczki z budżetu państwa w wysokości 30.877,5 mln zł (w 2012 r. 18.977,5 mln zł),
- dotacje z budżetu państwa na finansowanie świadczeń wypłacanych w pierwszych terminach roku następnego – 1.939,2 mln zł,
- składki na ubezpieczenie społeczne (2.251,1 mln zł) i ubezpieczenie zdrowotne od wypłacanych świadczeń 1.220,1 mln zł.

Podobnie jak w latach poprzednich, z powodu braku środków w ramach FUS nie został wyodrębniony fundusz rezerwowy dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego¹⁵⁶, na co wielokrotnie Najwyższa Izba Kontroli wskazywała. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej¹⁵⁷, tj. brak wystarczających środków finansowych, pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu rentowego, chorobowego i wypadkowego, pomniejszonych o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie bieżącą działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako dysponenta Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, oraz wykonanie w 2013 roku planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwracając uwagę na dalsze obniżenie stanu Funduszu o ponad 12,9 mld zł, mimo uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2,5 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za lata 2010–2012 NIK wskazywała, iż podejmowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działania doraźne, mające na celu bieżące utrzymanie płynności finansowej, nie mogą stanowić głównej metody rozwiązania problemu deficytu Funduszu. Pogłębiająca się tendencja do nierównowagi między dochodami i wydatkami Funduszu, powiększająca deficyt finansów publicznych, może stanowić zagrożenie dla finansów publicznych państwa. Zagrożeniom tym sprzyja nieutworzenie funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego oraz ubezpieczenia wypadkowego.

Kolejny rok z rzędu nastąpiło zmniejszenie liczby (o 11,4%) i kwoty (o 15,3%) stwierdzonych błędnych wypłat (zarówno nadpłat, jak i zbyt niskich wypłat), w tym spowodowanych przez pracowników ZUS. W 2013 r. dokonano 168,3 tys. wypłat wyrównań do wysokości należnego świadczenia na ogólną kwotę 361,8 mln zł, co w porównaniu do 2012 r. stanowi wzrost liczby wypłat o 164,7 tys. (o 4.616,9%), a kwoty o 339,9 mln zł (o 1.551,6%). Z ogólnej liczby 1,7 tys. wyrównań na kwotę 5,9 mln zł zostało spowodowanych błędami pracowników ZUS.

Wobec dłużników z tytułu składek podejmowano działania egzekucyjne. Zrealizowany został wniosek dotyczący zmniejszenia liczby niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych, zwiększenia wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały zakładu i zmniejszenia zobowiązań w stosunku do OFE. Ściągalność składek wyniosła 21,34% i zwiększyła się o 1,88 punktu procentowego w porównaniu do 2012 r.

Nie zrealizowano wniosku w części dotyczącej zmniejszenia kwoty przedawnionych należności z uwagi na wzrost przedawnień należności: FUS o 88,3%, z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych o 24,3%, FP i FGŚP o 52,1%.

¹⁵⁶ Na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.).

¹⁵⁷ Art. 56 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przeprowadził 78,1 tys. kontroli płatników składek. Ich efektem było dokonanie przypisu składek na ogólną kwotę 242,2 mln zł, tj. o 10,8% wyższą, niż w 2012 r. Dokonano także obciążeń na kwotę 23,9 mln zł, o 10,5% wyższych niż w 2012 r., a także odpisu i uznania składek na kwotę 102,7 mln zł, tj. o 16% wyższą niż w 2012 r.

Zdaniem NIK zadania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych były realizowane prawidłowo i zgodnie z planem finansowym.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Zrealizowane w 2013 r. przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosły 17.446,2 mln zł i były wyższe od przychodów osiągniętych w latach 2010–2012 (odpowiednio o 6,7%, 5,3% i 2,0%). Dotacja z budżetu państwa dla Funduszu wyniosła 15.853,1 mln zł i stanowiła 90,9% przychodów. Udział dotacji w przychodach w latach 2010–2013 wykazywał tendencję malejącą. Przychody własne Funduszu pochodzące głównie ze składek emerytalno-rentowych wyniosły 1.530,1 mln zł.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2013 r. wyniosły 17.557,9 mln zł i były o 3,1% wyższe niż w 2012 r. Dominującą pozycję kosztów stanowiły transfery na rzecz ludności, w tym wypłaty emerytur i rent rolnych w wysokości 14.494,3 mln zł, które wzrosły o 4,0% w porównaniu do roku poprzedniego.

W 2013 r. nastąpił wzrost przeciętnej emerytury i renty rolnej średnio o 82 zł, do wysokości 949,5 zł, przy jednoczesnym ograniczeniu liczby wypłaconych świadczeń osobom uprawnionym.

Niższe od planowanych w ustawie budżetowej (o 0,6%) oraz od wykonanych w 2012 r. (o 1,8%) były koszty składek na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa, które wyniosły 1.750,2 mln zł. Rok 2013 był drugim rokiem, w którym rolnicy uczestniczyli w opłacaniu składek na ubezpieczenia zdrowotne w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2014¹⁵⁸.

Stan środków Funduszu na koniec 2013 r. wynosił minus 23,0 mln zł, przy założonym w ustawie budżetowej deficycie na poziomie 28,5 mln zł. W porównaniu do 2012 r. stan Funduszu obniżył się o 111,7 mln zł (na koniec 2012 r. wynosił 88,7 mln zł).

W roku 2013, w porównaniu do roku 2011 i 2012, spadła wartość należności brutto (do kwoty 255,5 mln zł), obejmujących głównie niezrealizowane przychody z tytułu składek wraz z odsetkami. Zmniejszyła się również o 2,1% wartość należności wymagalnych (do kwoty 243,1 mln zł).

Wobec dłużników podejmowane były działania egzekucyjne, w wyniku których oddziały regionalne KRUS skierowały do sądów 9.230 wniosków o wpis w księdze wieczystej o ustanowienie hipoteki na zadłużonych gospodarstwach. Na koniec roku łączna kwota należności zabezpieczonych w tej formie wyniosła 129,9 mln zł. Do egzekucji administracyjnej skierowano tytuły wykonawcze dotyczące należności na kwotę 44,1 mln zł, z których organy egzekucyjne odzyskały 27,6 mln zł. Ponadto dokonywano potrąceń zaległości z tytułu składek ze świadczeń krótkoterminowych i długoterminowych wypłacanych dłużnikom. Wpływy z tego tytułu (124,3 mln zł) wzrosły o 6,4% w porównaniu do 2012 r. Kwota ta stanowiła 34,8% zadłużenia z tytułu składek ogółem (356,8 mln zł).

Zobowiązania ogółem na koniec roku wyniosły 391,3 mln zł i były wyższe niż w 2012 r. o 6,3%.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie w 2013 r. planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.

¹⁵⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 123 ze zm.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy w 2013 r. wyniosły 10.139,8 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 3,3% (342,7 mln zł). W porównaniu do przychodów zrealizowanych w roku 2010, 2011 i 2012 były one niższe o 7,5%, 3,3% i o 9,7%.

Główne źródło przychodów stanowiły wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy w wysokości 8.954,8 mln zł (88,3%) i środki z Unii Europejskiej w wysokości 833,5 mln zł (8,2%), stanowiące głównie refundację wydatków poniesionych z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy.

Wydatki Funduszu Pracy wyniosły 11.056,8 mln zł i były niższe od planowanych o 352,2 mln zł (3,1%) oraz niższe o 9,6% od wykonania z 2010 r., a w porównaniu do roku 2011 i 2012 były wyższe o 26,4% i o 14,8%. W strukturze wydatków Funduszu Pracy największy udział 53,8% stanowiły wydatki na zasiłki i świadczenia, które były wyższe od poniesionych w 2012 r. o 619,2 mln zł, tj. o 11,6%. Wydatki te przeznaczono głównie na zasiłki dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne – 3.653,2 mln zł, zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 2.134,5 mln zł i dodatki aktywizacyjne – 121,1 mln zł.

Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 4.650,2 mln zł stanowiły 42,1% wydatków ogółem Funduszu Pracy i były wyższe od poniesionych w 2012 r. o 775,6 mln zł, tj. o 20,0%. Wydatki te przeznaczono głównie na:

- refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.329,2 mln zł; w porównaniu do 2012 r. wydatki te były wyższe o 22,0%,
- stypendia – 1.240,8 mln zł (w porównaniu do 2012 r. wzrost o 44,4%),
- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych – 835,3 mln zł (w porównaniu do 2012 r. wzrost o 10,7%),
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – 271,6 mln zł (zmniejszenie w stosunku do 2012 r. o 10,3%) i refundację wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 225,3 mln zł (w porównaniu do 2012 r. wzrost o 2,4%).

W 2013 r. z Funduszu Pracy średniomiesięcznie wypłacano zasiłki dla 336,8 tys. bezrobotnych, tj. o 13,3 tys. (o 4,1%) więcej niż w 2012 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.100,8 tys., tj. więcej o 253,4 tys. (o 12,1%)¹⁵⁹. Aktywizacją zawodową w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu objęto 475,7 tys. osób, tj. więcej niż w 2012 r. o 7,9%.

Ze szkoleń skorzystało 84,9 tys. osób, staże odbyło 194,2 tys. osób, działalność gospodarczą podjęło 46,2 tys. osób, prace interwencyjne 33,9 tys. osób, roboty publiczne 32,6 tys. osób, doposażono stanowiska pracy dla 33,0 tys. osób.

Mimo zwiększenia liczby osób objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu, liczba bezrobotnych pozostających w ewidencji urzędów pracy wzrosła, według stanu na 31 grudnia 2013 r., do 2.157,9 tys. osób, tj. o 21,1 tys. (o 1,0%).

Stan należności ogółem Funduszu Pracy na koniec 2013 r. wynosił 202,1 mln zł i był wyższy niż na koniec 2012 r. o 18,9% (32,1 mln zł).

Na koniec 2013 r. stan środków obrotowych wynosił 6.415,4 mln zł (w tym środki pieniężne w wysokości 6.302,9 mln zł) i w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. był niższy o 916,9 mln zł, tj. o 12,5%.

¹⁵⁹ Dane według sprawozdań: MPiPS-02 oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zdaniem NIK w dalszym ciągu brak jest merytorycznego uzasadnienia dla utrzymywania stanu środków na poziomie przekraczającym 5 mld zł, w szczególności z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych, na co NIK zwracała uwagę już w poprzednich latach.

Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2013 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i overnight wynoszących łącznie 189,8 mln zł.

W wyniku przeprowadzonej w 2013 r. kontroli pn. *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia*¹⁶⁰ NIK stwierdziła, że bezrobotni po ukończeniu 50. roku życia nie otrzymują od państwa skutecznej pomocy w znalezieniu trwałego zatrudnienia i trwałego wyjścia z bezrobocia. Jedynie nieliczni znajdują stałą pracę, w większości krótkotrwale.

Najmniej efektywne były staże, podobnie nieprzydatne okazały się szkolenia. Nie przetrwała też ponad połowa firm założonych dzięki przyznaniu bezrobotnemu środków na podjęcie własnej działalności gospodarczej. Te, które działały, nie osiągały zakładanych przychodów i zysków. Stosunkowo najbardziej skuteczne okazało się refundowanie pracodawcy kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Osoby zatrudnione dzięki temu narzędziu pracowały przez wymagane dwa lata. Jednak tylko 40 proc. z nich kontynuowało pracę. Większość (60%) musiała się zarejestrować ponownie jako bezrobotni, podczas gdy ich niedawni pracodawcy składali nowe wnioski o refundację.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Pracy i Polityki Społecznej stosuje nieadekwatne wskaźniki do pomiaru skuteczności programów aktywizujących. Ukształtowany w połowie lat 90. wskaźnik efektywności zatrudnienia (mierzony odsetkiem osób, które uzyskały pracę w ciągu trzech miesięcy od zakończenia stażu czy szkolenia) nie uwzględnia współczesnych realiów dla osób w grupie 50+. Obecnie przeważają oferty pracy krótkoterminowej. Po zakończeniu umowy przedsiębiorcy zwykle ponownie składają oferty w urzędzie pracy, a pracownicy ponownie rejestrują się jako bezrobotni – i znów poddawani są programom aktywizacyjnym.

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2013 r. wynosiły 89,6 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. o 5,3% (5,0 mln zł). 50,7% zobowiązań stanowiły zobowiązania wobec ZUS (45,4 mln zł). Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Przychody Funduszu wynosiły 4.617,8 mln zł (w tym dotacja celowa z budżetu państwa 745,4 mln zł i dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków z UE 35,6 mln zł) i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2013 r. o 333,7 mln zł, tj. o 6,7% i niższe od przychodów osiągniętych w 2012 r. o 271,6 mln zł (o 5,6%).

Przyczyną niezrealizowania planowanych przychodów było niższe niż planowano przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (3.650 zł zamiast 3.765), wyższe wykorzystanie przez pracodawców ulg z tytułu zakupu usług u pracodawców osiągających odpowiedni wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (na podstawie art. 22 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁶¹) oraz wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

¹⁶⁰ Informacja o wynikach kontroli *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia* Nr ewid. 176/2013/P/13/111 KPS, NIK, Warszawa 2014.

¹⁶¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły przychody z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w kwocie 3.632,8 mln zł (78,7%), które były niższe niż w 2012 r. o 281,9 mln zł (7,2%). W systemie Ewidencji i Poboru Wpłat na koniec 2013 r. było zaewidencjonowanych 125.400 pracodawców, tj. o 2.711 więcej niż w tym samym dniu roku poprzedniego.

Fundusz zrealizował zgodnie z planem finansowym zadania wynikające z ustawy, zarówno co do zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych wydatków. Wydatki wyniosły 4.871,7 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 217,2 mln zł (4,3%), a od wykonania w 2012 r. wyższe o 35,4 mln zł (0,7%). Największy udział w wydatkach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 3.225,1 mln zł (66,2%), przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań – 798,4 mln zł (16,4%).

Na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z dotacji celowej budżetu państwa wydatkowano 721,6 mln zł, a 2.503,5 mln zł z Funduszu. W porównaniu do 2012 r. kwota dotacji była niższa o 3,1 mln zł (0,4%). Z dofinansowań skorzystało 24.590 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 330.473 osób niepełnosprawnych.

Na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów ich obsługi przekazano do jednostek samorządu terytorialnego 798,4 mln zł, tj. 99,8% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i o 216,3 mln zł (19,0%) mniej niż w 2012 r. Z kwoty tej do powiatów przekazano 666,4 mln zł, z której powiaty wykorzystywały 665,5 mln zł, w tym 362,5 mln zł na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania 678 warsztatów terapii zajęciowej, z której skorzystało 24.496 uczestników, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla 178.375 osób (109,9 mln zł), likwidacji barier architektonicznych i technicznych dla 14.579 osób (51,2 mln zł), turnusów rehabilitacyjnych z których skorzystały 60.282 osoby (48,6 mln zł). Samorządy województw otrzymały 132,0 mln zł, z czego wykorzystywały 131,5 mln zł, głównie na dofinansowanie kosztów działania i tworzenia 71 zakładów aktywności zawodowej (58,5 mln zł) oraz robót budowlanych dla 172 inwestorów (55,1 mln zł).

Należności Funduszu na koniec roku wynosiły 737,2 mln zł i były niższe od zaplanowanych o 119,1 mln zł (13,1%) i niższe o 0,4% niż na koniec 2012 r. Największe należności (76,7% ogólnej kwoty) dotyczyły obowiązkowych wpłat na Fundusz w kwocie 565,8 mln zł, które były niższe od planu o 74,2 mln zł (o 11,5%) i o 2,8 mln zł (0,4%) w porównaniu do 2012 r.

W wyniku egzekucji administracyjnej odzyskano 92,9 mln zł, tj. o 15,4 mln zł (o 9,0%) więcej niż w 2012 r., głównie w wyniku wpłat komorniczych w kwocie 51,7 mln zł oraz wpłat podmiotów po upomnieniach w kwocie 40,9 mln zł. W 2013 r. utworzono odpisy aktualizacyjne na należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 148,9 mln zł, stanowiącej 87% planu i mniejszej w porównaniu do wykonania w 2012 r. o 25,5%. Rozwiązano odpisy aktualizujące na kwotę 53,1 mln zł w związku ze spłatą należności, złożeniem deklaracji korygujących oraz wydaniem decyzji określających zobowiązanie w niższej wysokości. Na dzień 31 grudnia 2013 r. stan odpisów aktualizacyjnych wynosił 518,4 mln zł i był wyższy od stanu na koniec 2012 r. o 54,0 mln zł. W związku z wnioskami NIK sformułowanymi po kontroli PFRON za 2011 i 2012 r. wyeliminowano opóźnienia w tworzeniu odpisów wartość należności (ocena na podstawie analizy badanej próby decyzji o utworzeniu odpisów aktualizacyjnych).

Zobowiązania Funduszu na koniec 2013 r. wynosiły 109,6 mln zł i były wyższe o 37,2 mln zł (51,4%) w porównaniu do 2012 r. Największe zobowiązania (84,8% ogólnej kwoty) dotyczyły rozrachunków z tytułu wpłat pracodawców na PFRON (nadpłaty), których ogólna wartość w 2013 r. wyno-

siła 92,9 mln zł. Część podmiotów dokonała wpłat obowiązkowych przed zarejestrowaniem się w ewidencji PFRON i złożeniem deklaracji, a część uiściła wyższe kwoty niż to wynikało z deklaracji. Na koniec 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

PFRON, realizując zadania statutowe, w dalszym ciągu – pomimo podejmowanych działań – uzależniony jest od dotychczasowych dostawców usług informatycznych, z uwagi na nieposiadanie praw autorskich i kodów źródłowych do użytkowanych systemów. Dotyczy to Systemu Ewidencji i Poboru Wpłat (SEPW) oraz Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR). Nieposiadanie praw autorskich i kodów źródłowych skutkuje koniecznością zawierania kolejnych umów z dotychczasowymi wykonawcami w trybie z wolnej ręki. Stąd, w ocenie NIK, niezbędne jest kontynuowanie działań podejmowanych przez Fundusz w trakcie negocjacji z dotychczasowymi wykonawcami usług w 2013 r., a zmierzających do przejęcia przez PFRON praw majątkowych i kodów źródłowych do użytkowanych systemów informatycznych, celem pozyskiwania usług informatycznych w trybie konkurencyjnym.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

4.2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji gospodarczych celów państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych. Funkcjonują w oparciu o mienie państwowe.

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na 2013 r. ujęto plany finansowe 38 państwowych osób prawnych (w tym 23 parków narodowych), o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Tabela 49. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe osoby prawne ogółem										
Przychody	8.059,1	8.356,7	8.443,0	7.458,8	7.227,7	7.208,3	89,4	86,3	85,4	99,7
w tym dotacje z budżetu	102,9	123,1	216,1	376,7	311,1	245,2	238,3	199,2	113,6	78,8
Koszty	6.397,7	6.677,8	7.537,2	8.691,0	8.325,0	7.583,1	118,5	113,6	100,6	91,1
Wynik finansowy	1.663,5	1.674,9	905,8	-1.232,2	-1.097,3	-374,8	-22,5	-22,4	-41,4	34,2
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody	3.249,4	3.497,4	3.564,6	2.920,8	2.694,0	2.595,2	79,9	74,2	72,8	96,3
w tym dotacje z budżetu	102,9	123,1	216,1	376,8	311,1	245,2	238,3	199,2	113,7	78,8
Koszty	1.966,4	2.278,6	2.998,4	3.991,0	3.636,6	3.117,0	158,5	136,8	103,9	85,7
Wynik finansowy	1.285,0	1.219,6	566,1	-1.070,2	-942,6	-521,8	-40,6	-42,8	-92,2	55,4

c.d.

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	4.809,7	4.859,3	4.878,5	4.538,0	4.533,7	4.613,1	95,9	94,9	94,6	101,8
Koszty	4.431,3	4.399,2	4.538,8	4.700,0	4.688,4	4.466,1	100,8	101,5	98,4	95,3
Wynik finansowy	378,5	455,3	339,7	-162,0	-154,7	147,0	38,8	32,3	43,3	-95,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie przychodów i kosztów wybranych państwowych osób prawnych zawarto w Aneksie 7.

Osiągnięte przez państwowe osoby prawne w 2013 r. przychody wyniosły 7.208,3 mln zł i w 96,6% pochodziły z przedsięwzięć organizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa w kwocie 245,2 mln zł zostały przekazane 33 państwowym osobom prawnym, w tym 23 parkom narodowym, które otrzymały 36,5% środków. Poza tym największe dotacje z budżetu państwa zostały skierowane do Polskiej Organizacji Turystycznej (20,3%), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (17,4%) oraz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (6,0%). Udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych od 2010 r. wykazywał tendencję rosnącą (w 2010 r. –1,3%, w 2011 r. – 1,5% i w 2012 r. – 2,6%) osiągając w 2013 r. poziom 3,4%. Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 7.583,1 mln zł i były niższe o 8,9% od planu po zmianach oraz wyższe o 0,6% niż w 2012 r., o 13,6% niż w 2011 r. i 18,5% niż w 2010 r. Od 2010 r. utrzymywała się malejąca tendencja łącznego wyniku finansowego państwowych osób prawnych, który w 2013 r. po raz pierwszy w tym okresie osiągnął wartość ujemną (minus 374,8 mln zł). W głównej mierze dotyczyło to Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którego zrealizowane w 2013 r. przychody oscylowały w granicach 50% przychodów uzyskiwanych w latach 2010–2012, przy wzroście wydatków o 6,3% w porównaniu do 2012 r.

Znaczne ograniczenie przychodów było między innymi skutkiem zmian przepisów dotyczących opłat i kar za korzystanie ze środowiska wnoszonych na podstawie ustawy Prawo Ochrony Środowiska oraz w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce. Zaznaczyć należy, że kwota otrzymanej z budżetu państwa w 2013 r. dotacji była ponad dwukrotnie wyższa niż rok wcześniej.

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej podobnie jak w roku poprzednim osiągnęła nadwyżkę przychodów własnych nad kosztami działalności w wysokości 85,4 mln zł i otrzymała dotacje z budżetu państwa w kwocie 7,5 mln zł. Dotacja stanowiła refundację wydatków Agencji za loty zwolnione z opłat nawigacyjnych i nie była uwarunkowana osiąganymi wynikami finansowymi.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest państwową osobą prawną realizującą politykę rządu w zakresie ekologii i ochrony środowiska, w szczególności ochrony wód, atmosfery, przyrody i ziemi przed zanieczyszczeniem i nadmierną eksploatacją.

W 2013 r. przychody NFOŚiGW wyniosły 1.228,7 mln zł, tj. 93,6% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 45,4%. Pochodziły one w 71,6% z prowadzonej działalności z tytułu

opłat i kar środowiskowych (880,2 mln zł) oraz w 3,5% z dotacji z budżetu państwa¹⁶² w wysokości 42,7 mln zł, tj. 42,9% planu po zmianach. Poniesiono koszty w wysokości 1.842,9 mln zł, tj. niższej o 20,3% od planu po zmianach oraz wyższej o 6,3% niż w 2012 r. Niższa od planowanej realizacja kosztów była spowodowana między innymi opóźnieniami w realizacji projektu *Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty* (o 11,9 mln zł), nieuzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwoleń na budowę w projektach dotyczących gospodarki wodnej (o 98,7 mln zł); opóźnieniami w realizacji projektów w ramach Systemu Zielonych Inwestycji¹⁶³ (119,6 mln zł), zwrotem niewykorzystanych zaliczek przez państwowe jednostki budżetowe (21,6 mln zł). Koszty realizacji zadań w wysokości 1.744,4 mln zł stanowiły 94,7% kosztów ogółem, z czego środki przekazane innym podmiotom w formie dotacji 1.743,9 mln zł. Największe środki w formie dotacji przeznaczono na dofinansowanie zadań dotyczących ochrony klimatu i atmosfery, gospodarki wodnej, geologii i górnictwa. Pozostałą kwotę 98,5 mln zł (5,3% kosztów ogółem) stanowiły koszty funkcjonowania, poniesione między innymi na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW.

W 2013 r. na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków europejskich wykorzystano łącznie kwotę 3.024,1 mln zł, tj. 54,3% wszystkich wypłat zrealizowanych przez Fundusz (5.571,1 mln zł), w tym: 2.777,8 mln zł, tj. 91,8%, stanowiły środki funduszy europejskich, a 246,3 mln zł, tj. 8,2%, środki Narodowego Funduszu na współfinansowanie w ramach wkładu własnego.

Stan funduszu na koniec 2013 r. wyniósł 10.600,5 mln zł i był niższy o 5,5% od stanu na koniec 2012 r. Zmniejszenie stanu funduszu było spowodowane ujemnym wynikiem finansowym w 2013 r. w wysokości 614,2 mln zł, który był najniższy od 2010 r.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały między innymi na nierzetelnie prowadzonej kontroli formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych, stanowiących podstawę rozliczenia umów pożyczek i dotacji, a w konsekwencji wypłaty środków na łączną kwotę 18,5 mln zł, oraz na poniesieniu niegospodarnych i niecelowych wydatków w łącznej kwocie 145,9 tys. zł.

Ponadto w 2013 r. wzrosła liczba umów nierozliczonych w dziedzinie ochrony atmosfery w zakresie uzyskanych efektów rzeczowych z 27 w 2012 r. do 67 w 2013 r. oraz w zakresie uzyskanych efektów ekologicznych z 10 do 17.

Rzecznik Ubezpieczonych

Rzecznik Ubezpieczonych jest państwową osobą prawną powołaną do reprezentowania interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. Działalność Rzecznika i jego Biura finansują zakłady emerytalne i powszechne towarzystwa ubezpieczeniowe z wnoszonych wpłat. W 2013 r. wpłaty te ponosiło 31 zakładów ubezpieczeń na życie, 32 zakłady ubezpieczeń majątkowych i 14 powszechnych towarzystw emerytalnych.

W 2013 r. przychody Rzecznika Ubezpieczonych wyniosły 7,0 mln zł i były o 1,5% wyższe od planowanych oraz o 0,7 mln zł wyższe od zrealizowanych w 2012 r. Przychody pochodziły głównie z wpłat od zakładów ubezpieczeń (4,0 mln zł), powszechnych towarzystw emerytalnych (2,2 mln zł), działalności Sądu Polubownego przy Rzeczniku Ubezpieczonych (0,6 tys. z).

¹⁶² Na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE.

¹⁶³ System Zielonych Inwestycji – GIS (Green Investment Scheme).

Koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych w wysokości 7,0 mln zł były wyższe od planowanych o 0,1 mln zł i o 11,1% od kosztów poniesionych w 2012 r. Na zwiększenie kosztów zasadniczy wpływ miały wydatki związane ze zmianą siedziby (193,6 tys. zł) oraz koszty związane z rozpatrywaniem przez kancelarie prawnicze większej ilości skarg wpływających do Rzecznika Ubezpieczonych (71,4 tys. zł). Przekroczony został także o 0,1 mln zł limit kosztów związanych z utrzymaniem Biura Rzecznika Ubezpieczonych, przyjęty w planie finansowym na 2013 r.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły między innymi nienaliczenia i nieegzekwowania odsetek od nieterminowych wpłat 22 zaliczek na poczet kosztów działania Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, jak również niezapewnienia efektywnej kontroli nad rozliczeniem wpłat zaliczek na koszty działania za 2012 r., skutkiem czego było nierozliczenie do końca 2013 r. nadpłat z 17 zakładami ubezpieczeń.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Przychody Zakładu wyniosły 4.139,9 mln zł i były niższe o 278,6 mln zł (o 6,3%) od osiągniętych w 2012 r., głównie z powodu niższego o 3.430,0 mln zł, tj. o 8,9% odpisu z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przychody związane z obsługą zadań zleconych wyniosły 494,1 mln zł (tj. 103,1% planu) i stanowiły 11,9% przychodów ogółem. W 2012 r. przychody te wyniosły 457,6 mln zł i stanowiły 10,4% przychodów ogółem. Na wzrost przychodów z tego źródła o 8%, wpłynęły wyższe wpływy z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, tj. na otwarte fundusze emerytalne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz ubezpieczenie zdrowotne.

W 2013 r. koszty działalności bieżącej Zakładu wyniosły 4.079,7 mln zł, co stanowiło 95,6% planu oraz 98,3% kosztów roku poprzedniego.

Największy udział w kosztach miały wynagrodzenia (51,8%), usługi obce (22%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (11,1%), amortyzacja (9,9%) oraz materiały i energia (2,8%).

W 2013 r. ZUS przekazał do OFE składki w kwocie 10.227,5 mln zł. W porównaniu z 2012 r., w którym przekazano 7.966,6 mln zł, kwota ta była wyższa o 28,4%. Od kwoty tej Zakład potrącił prowizję z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 84,3 mln zł, co stanowiło 0,8% przekazanych składek. Z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do poszczególnych OFE Zakład zapłacił w 2013 r. odsetki w wysokości 234,5 mln zł, tj. o 353,9% więcej niż w roku poprzednim.

W ramach egzekucji własnej ZUS (z wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, renty socjalnej, wierzytelności i rachunków bankowych) wystawiono 2.980,2 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 4.957,4 mln zł. W porównaniu z 2012 r. liczba wystawionych tytułów zmniejszyła się o 1.413,5 tys. (32,2%), zaś kwoty nimi objęte były niższe o 445,8 mln zł (o 8,3%). Na koniec 2013 r. nie zostało zrealizowanych 6.570,2 tys. tytułów na kwotę 4.813,1 mln zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2012 r. liczba niezrealizowanych tytułów zmniejszyła się o 1.271 tys. (o 20%), a kwota nimi objęta o 844,6 mln zł (o 14,9%). Na ogólną kwotę 4.957,4 mln zł objętą 2.980,2 tys. tytułami egzekucyjnymi wystawionymi przez oddziały ZUS, odzyskano należności w wysokości 1.305,5 mln zł, tj. mniej o 62,3 mln zł (o 4,6%) niż w 2012 r. Wskaźnik efektywności egzekucji ogółem prowadzonej przez oddziały ZUS w 2013 r. wynoszący 21,3%, w porównaniu z 2012 r. uległ zwiększeniu o 1,9 punktu procentowego.

W 2013 r. wielkość przedawnionych należności za okres do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r. wyniosła 1.320,1 mln zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości

449,0 mln zł i odsetki za zwłokę w kwocie 871,0 mln zł. W porównaniu z 2012 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 573,8 mln tj. o 76,9%, w tym składek i dodatkowych opłat o 182,3 mln zł (o 68,3%) i odsetek za zwłokę o 391,5 mln zł (o 81,6%). Na skalę zaewidencjonowanych w 2013 r. odpisów z tytułu przedawnienia ma wpływ uruchomienie w czerwcu 2013 r. docelowego systemu rozliczeń z płatnikami składek, w ramach którego weryfikowane i aktualizowane były stany rozliczeń na kontach płatników składek, co skutkowało zaewidencjonowaniem i odpisaniem należności wygasłych w latach ubiegłych. W konsekwencji odnotowano w rejestrach wzrost odpisu kwot należności przedawnionych, jednak nie oznacza to, że nastąpił wzrost przedawnień na przestrzeni 2013 r.

W 2013 r. odnotowano 55,6 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na ogólną kwotę 149,6 mln zł. W porównaniu z rokiem poprzednim ich liczba zmniejszyła się o 11,4 tys. (o 17%), a kwota o 26,9 mln zł (o 15,3%).

W 2013 r. wypłacono około 168,3 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 361,8 mln . zł, co w porównaniu z 2012 r. stanowi wzrost liczby wypłat o około 164,7 tys. , a kwoty o 339,9 mln zł, z czego około 1,7 tys. na kwotę 5,9 mln zł spowodowane było błędem pracownika ZUS.

W 2013 r. Zakład dokonał 17.136 wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 4,4 mln zł. W porównaniu z 2012 r. nastąpiło zmniejszenie o 6.199 (o 26,6%) liczby tych wypłat oraz zmniejszenie o 0,4 mln zł (o 7,3%) kwoty wypłaconych odsetek.

Największy udział, zarówno pod względem liczby, jak i kwoty wypłat, miały odsetki z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa do świadczeń i wypłacie emerytur i rent. W 2013 r. dokonano 16.767 tych wypłat na kwotę 4,3 mln zł, co stanowiło 97,8% ogólnej liczby wypłat i 96,3% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim odpowiednio: 99% i 95,2%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły świadczeń pozaubezpieczeniowych, jednorazowych odszkodowań wypadkowych i zasiłków pogrzebowych.

[Polskie Centrum Akredytacji](#)

W 2013 r. przychody Polskiego Centrum Akredytacji (PCA) wyniosły 22,8 mln zł i były o 14% wyższe od planu. W porównaniu do 2012 r. przychody były wyższe o 1,3%.

Koszty wyniosły 19,7 mln zł, co stanowiło 103,7% planu. Przekroczenie kosztów spowodowane było przede wszystkim realizacją nieujętego w planie projektu Unii Europejskiej dotyczącego wsparcia Białorusi w obszarze zapewnienia jakości i bezpieczeństwa żywności oraz zwiększonymi wydatkami na wynagrodzenia. Koszty PCA w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 1,0%.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykonanie w 2013 r. planu finansowego Polskiego Centrum Akredytacji. Negatywna ocena wynikała między innymi z przekroczenia o 133% funduszu wynagrodzeń, nienaliczania odsetek od nieterminowych płatności, dopuszczenia do przedawnienia należności w kwocie 16,2 tys. zł wskutek rezygnacji z ich windykowania oraz dokonania niecelowych i niegospodarnych wydatków na zakup usług oraz przedmiotów reklamowych w łącznej kwocie 123,6 tys. zł.

4.3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań państwowych.

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na 2013 r. ujęto plany finansowe 10 agencji wykonawczych.

Tabela 50. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Agencje wykonawcze ogółem										
Przychody	7.607,5	10.803,9	11.880,5	11.372,1	11.363,0	11.633,1	152,9	107,7	97,9	102,4
w tym dotacja z budżetu	3.244,8	5.523,1	6.439,2	6.221,9	6.074,9	5.765,9	177,7	104,4	89,5	94,9
Koszty	6.917,6	9.599,2	10.329,3	9.867,1	9.725,4	10.016,9	144,8	104,4	97,0	103,0
Wynik finansowy ¹	690,0	1.199,5	1.310,3	1.382,0	1.514,6	1.481,3	214,7	123,5	113,0	97,8
Agencje wykonawcze dotowane										
Przychody	4.681,0	7.035,0	7.792,5	7.260,7	7.251,6	6.938,7	148,2	98,6	89,0	95,7
w tym dotacja z budżetu	3.244,8	5.523,1	6.439,2	6.222,1	6.075,0	5.765,9	177,7	104,4	89,5	94,9
Koszty	4.350,9	6.589,9	7.408,7	7.243,8	7.102,0	6.743,2	155,0	102,3	91,0	94,9
Wynik finansowy	330,2	444,8	263,7	-105,9	26,7	86,8	26,3	19,5	32,9	325,1
Agencje wykonawcze niedotowane										
Przychody	2.926,5	3.768,9	4.088,0	4.111,2	4.111,2	4.694,4	160,4	124,6	114,8	114,2
Koszty	2.566,7	3.009,3	2.920,6	2.623,3	2.623,3	3.273,7	127,5	108,8	112,1	124,8
Wynik finansowy	359,8	754,7	1.046,6	1.487,9	1.487,9	1.394,5	387,6	184,8	133,2	93,7

¹ Wynik finansowy netto (po uwzględnieniu obciążeń).

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Agencje wykonawcze finansowane są w znacznym stopniu z budżetu państwa. W ostatnich latach udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji wykazywał tendencję rosnącą i kształtował się na poziomie od 42,7% w 2010 r. do 54,2% w 2012 r. W 2013 r. relacja ta uległa zmniejszeniu w porównaniu do roku poprzedniego o 4,6 punktu procentowego i wynosiła 49,6%.

Spośród 10 agencji wykonawczych funkcjonujących w 2013 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana z budżetu państwa. Pozostałe agencje otrzymały dotacje w łącznej kwocie 5.765,9 mln zł, tj. o 673,3 mln zł (10,5%) mniejszej niż w 2012 r. Największe środki, podobnie jak w latach poprzednich, zostały przekazane agencjom realizującym ustawowe zadania w rolnictwie

(Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) oraz zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki).

W 2013 r. przychody agencji wykonawczych w kwocie 11.633,1 mln zł były wyższe o 270,1 mln zł (o 2,4%) w porównaniu od planu po zmianach oraz niższe o 247,4 mln zł (o 2,1%) od wykonania w 2012 r. Koszty agencji wynosiły 10.016,9 mln zł i były wyższe o 291,5 mln zł (o 3,0%) od planu po zmianach oraz niższe o 312,4 mln zł (o 3,0%) w porównaniu do 2012 r.

Wynik finansowy 10 agencji wykonawczych był dodatni i wyniósł 1.481,3 mln zł.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)

Agencja realizowała zadania wynikające z planu finansowego, w tym w zakresie pomocy krajowej oraz zadania akredytowanej agencji płatniczej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej finansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)¹⁶⁴ i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹⁶⁵, zadania podmiotu wdrażającego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, a także zadania instytucji pośredniczącej i agencji płatniczej w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013¹⁶⁶.

Przychody w kwocie 1.713,3 mln zł były niższe o 62,2 mln zł w porównaniu do planu po zmianach oraz niższe o 551,5 mln zł od wykonania w 2012 r. Koszty wyniosły 1.778,3 mln zł i były niższe o 55,5 mln zł od planu po zmianach i o 523,5 mln zł od poniesionych w 2012 r.

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 1.691,5 mln zł, tj. o 64,2 mln zł, czyli o 3,7% mniej w porównaniu do planu po zmianach. Dotacje stanowiły 98,7% ogółu przychodów.

Dotacja podmiotowa w kwocie 1.568,7 mln zł została wykorzystana na cele statutowe ARiMR, głównie na pokrycie kosztów działalności bieżącej, a także na koszty powstałe w związku z realizacją zadań przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych.

W 2013 r. Agencja odnotowała ujemny wynik finansowy 65,0 mln zł, niższy o 11,5% od planowanego i blisko dwukrotnie niższy niż rok wcześniej (minus 37,0 mln zł).

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2013 r. ARiMR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację tych programów wydatковано łącznie 27.405,9 mln zł (netto), z tego z budżetu środków europejskich – 22.212,4 mln zł oraz z budżetu państwa 5.193,5 mln zł. W poszczególnych programach wydatki te wynosiły:

- WPR (I filar) – 16.661,6 mln zł (13.566,4 mln zł środki UE i 3.095,2 mln zł środki krajowe),
- PO RYBY 2007–2013¹⁶⁷ – 830,8 mln zł (615,9 mln zł środki UE i 214,9 mln zł środki krajowe),
- PROW 2007–2013 – 9.913,5 mln zł (8.030,2 mln zł środki UE i 1.883,3 mln zł środki krajowe).

¹⁶⁴ Zakres akredytacji ARiMR do wypłat w ramach tego funduszu UE obejmował obsługę pomocy finansowej w zakresie: płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, rynków: przetworów owocowych i warzywnych, owoców i warzyw, rybnego, oddzielnej płatności z tytułu cukru.

¹⁶⁵ Fundusz UE finansujący wkład unijny w ramach PROW 2007–2013.

¹⁶⁶ Wkład unijny w ramach tego Programu jest finansowany przez UE ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego.

¹⁶⁷ Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013.

Stosownie do przepisów dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2013¹⁶⁸ oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁶⁹ środki te nie były ujmowane w planie finansowym ARiMR. Zgodnie z § 10 ww. rozporządzenia środki pochodzące z funduszy UE są gromadzone, wydatkowane i ewidencjonowane w sposób określony w odrębnych przepisach i umowach międzynarodowych. Środki na WPR przekazywane są ARiMR na podstawie składanych przez nią zapotrzebowań, zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej¹⁷⁰. Płatności na rzecz beneficjentów Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013 dokonywane były przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie zleceń wystawianych przez ARiMR, stosownie do przepisów rozdziału 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności¹⁷¹.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego ARMiR oraz realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Agencja Rynku Rolnego (ARR)

Agencja realizowała zadania wynikające z planu finansowego, w tym w zakresie pomocy krajowej oraz zadania akredytowanej agencji płatniczej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej finansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji¹⁷², a także zadania podmiotu wdrażającego działania informacyjne i promocyjne w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

W 2013 r. przychody w kwocie 345,7 mln zł były niższe o 11,9 mln zł w porównaniu do planu po zmianach oraz niższe o 5,9 mln zł od wykonania w 2012 r. Koszty wyniosły 343,9 mln zł i były niższe o 13,3 mln zł od planu po zmianach i o 14,4 mln zł od poniesionych w 2012 r.

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 326,9 mln zł, tj. o 12,4 mln zł (o 3,7%) mniej w porównaniu do planu po zmianach. W strukturze zrealizowanych przychodów dotacje z budżetu państwa stanowiły 94,5% ogółu przychodów.

Dotacja podmiotowa w kwocie 323,6 mln zł została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem na finansowanie wydatków administracyjnych (129,1 mln zł) oraz na finansowanie mechanizmów krajowych na rynkach rolnych (194,5 mln zł). Dotacja celowa w kwocie 3,3 mln zł została wykorzystana na realizację zadań wynikających z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju

¹⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628).

¹⁶⁹ Dz. U. Nr 30, poz. 193 ze zm.

¹⁷⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1065.

¹⁷¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1539.

¹⁷² Zakres akredytacji ARR do wypłat w ramach tego funduszu UE obejmował: prowadzenia interwencji mającej na celu stabilizację rynków rolnych, administrowanie obrotem towarowym z zagranicą, w tym w szczególności w zakresie przyznawania refundacji przy wywozie do państw trzecich, administrowanie kwotowaniem produkcji, obsługę działań w ramach restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego i w zakresie wsparcia rynku w sektorze jaj i drobiu.

Obszarów Wiejskich¹⁷³ w celu wsparcia procesu wdrażania działań informacyjnych i promocyjnych w ramach PROW na lata 2007–2013 (0,5 mln zł) oraz na inwestycje i zakupy inwestycyjne dotyczące modernizacji/rozbudowy oprogramowania informatycznego wspomagającego mechanizmy WPR.

W 2013 r. Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy 1,8 mln zł. W 2012 r. wynik finansowy był ujemny i wynosił minus 6,7 mln zł.

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2013 r. ARR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację programów i mechanizmów WPR wydatkowano łącznie 500,6 mln zł (netto), z tego:

- w ramach finansowania ze środków europejskich – 435,7 mln zł, w tym na dostarczenie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE – 315,7 mln zł, dopłaty do mleka i przetworów mlecznych – 40,4 mln zł, program *Owoce w szkole* – 40,0 mln zł, programy działań informacyjnych i promocyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych – 22,4 mln zł, dopłaty do rynku produktów pszczelich – 9,5 mln zł, refundacje na rynku mięsnym – 7,3 mln zł,
- w ramach współfinansowania krajowego – 64,9 mln zł, w tym na poprawę działań informacyjnych i promocyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych – 14,2 mln zł, program *Owoce w szkole* – 13,3 mln zł, program poprawy produkcji i sprzedaży produktów pszczelarskich – 9,5 mln zł, a także 27,9 mln zł na finansowanie podatku VAT od WPR.

Stosownie do przepisów dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2013 środki te nie były ujmowane w planie finansowym ARR. Zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego¹⁷⁴ środki te są przekazywane, gromadzone, wydatkowane i ewidencjonowane zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego ARR oraz realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)

Stosownie do art. 20 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁷⁵ Agencja prowadziła odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasobu WRSP) i w związku z tym realizowała dwa odrębne plany finansowe ujęte w ustawie budżetowej: Agencji oraz Zasobu WRSP. Agencja realizowała zadania dotyczące w szczególności restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa.

Przychody ANR wyniosły 289,5 mln zł i były wyższe o 18,7 mln zł (o 6,9%) od planu po zmianach (270,8 mln zł). Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji.

Koszty ANR wyniosły 265,3 mln zł i były wyższe o 1,4 mln zł (o 0,5%) od planu po zmianach (263,9 mln zł) i o 114,6 mln zł (o 76,0%) od poniesionych w 2012 r. (150,7 mln zł). Zwiększenie kosztów związane było z likwidacją jednostek gospodarczych Zasobu WRSP.

Agencja osiągnęła ujemny wynik finansowy (-2,1 mln zł).

¹⁷³ Dz. U. z 2013 r. poz. 173.

¹⁷⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 181 ze zm.

¹⁷⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.

W 2013 r. przychody Zasobu WRSP wynosiły 4.404,9 mln zł i były wyższe o 564,5 mln zł (o 14,7%) od planu po zmianach. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe ze sprzedaży nieruchomości oraz przychody z tytułu odpłatnego wynajmowania lub dzierżawy mienia. Koszty wyniosły 3.008,4 mln zł i były wyższe o 649,0 mln zł (o 27,5%) od planu po zmianach (2.359,4 mln zł) i o 238,5 mln zł (o 8,6%) od poniesionych w 2012 r. (2.769,9 mln zł).

Na koniec 2013 r. Zasób WRSP odnotował dodatni wynik finansowy (1.396,6 mln zł), wyższy niż w 2012 r. o 222,4 mln zł, tj. o 18,9%.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego ANR oraz planu finansowego Zasobu WRSP.

Agencja Rezerw Materiałowych (ARM)

Agencja gospodarowała rezerwami surowców, materiałów, paliw, produktów leczniczych i wyrobów medycznych, produktów rolnych i żywnościowych.

Przychody w kwocie 233,3 mln zł były niższe o 2,5 mln zł w porównaniu do planu po zmianach (235,8 mln zł) oraz niższe o 200,7 mln zł od wykonania w 2012 r. (434,0 mln zł). Głównym źródłem przychodów były dotacje z budżetu państwa (102,7 mln zł) oraz wpływy ze sprzedaży rezerw i zapasów (112,8 mln zł). Koszty wyniosły 282,0 mln zł i były niższe o 28,9 mln zł od planu po zmianach i o 104,2 mln zł od poniesionych w 2012 r. Koszty towarów sprzedanych w cenie zakupu oraz koszty utrzymania towarów w magazynach obcych wynosiły łącznie 204,7 mln zł, co stanowiło 72,6% kosztów ogółem.

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 102,7 mln zł, tj. o 3,5 mln zł (o 3,3%) mniej w porównaniu do planu po zmianach (106,2 mln zł). W strukturze zrealizowanych przychodów dotacje z budżetu państwa stanowiły 44,0% ogółu przychodów.

Na koniec 2013 r. Agencja odnotowała ujemny wynik finansowy (minus 48,8 mln zł). W 2012 r. wynik finansowy był dodatni i wynosił 47,8 mln zł.

W 2013 r. ARM nie realizowała programów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego ARM.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

Agencja gospodarowała powierzonym mieniem, prowadziła obrót nieruchomościami, wykonywała remonty i inwestycje oraz wypłacała odprawy i świadczenia mieszkaniowe.

W 2013 r. przychody w kwocie 1.150,0 mln zł były niższe o 54,9 mln zł w porównaniu do planu po zmianach oraz niższe o 326,3 mln zł od wykonania w 2012 r. (1.476,3 mln zł). Głównym źródłem przychodów była dotacja z budżetu państwa – 616,6 mln zł (53,4% przychodów ogółem) i przychody z prowadzonej działalności – 389,4 mln zł (33,7%). Koszty wyniosły 934,1 mln zł i były niższe o 73,5 mln zł (o 7,3%) od planu po zmianach (1.007,6 mln zł) i o 246,0 mln zł (o 20,8%) od poniesionych w 2012 r. (1.180,1 mln zł). Ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013¹⁷⁶ zmniejszono dotację celową dla Agencji o kwotę 239,9 mln zł, tj. do 657,2 mln zł.

Na koniec 2013 r. Agencja odnotowała dodatni wynik finansowy 191,5 mln zł. Również w 2012 r. wynik finansowy był dodatni i wynosił 250,1 mln zł.

¹⁷⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 1212.

W 2013 r. Agencja nie realizowała programów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego WAM.

Agencja Mienia Wojskowego

Agencja prowadziła sprzedaż lub inne zagospodarowanie zbędnych dla Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nieruchomości.

Przychody w kwocie 199,5 mln zł były niższe o 15,2 mln zł (o 7,1%) w porównaniu do planu po zmianach oraz wyższe o 29,1 mln zł od wykonania w 2012 r. Głównym źródłem przychodów były przychody z gospodarowania mieniem – 179,9 mln zł (91,5% przychodów ogółem) i pozostałe przychody operacyjne – 13,6 mln zł (6,9%). Koszty wyniosły 110,6 mln zł i były niższe o 20,5 mln zł od planu po zmianach oraz wyższe o 18,4 mln zł od poniesionych w 2012 r. (92,2 mln zł).

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 0,1 mln zł na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości przekazanych w trakcie 2013 r.

Na koniec 2013 r. Agencja odnotowała dodatni wynik finansowy w wysokości 5,1 mln zł. Również w 2012 r. wynik finansowy był dodatni i wyniósł 4,3 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego.

Podstawą negatywnej oceny było:

- niedokonywanie wpłaty do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec 2012 r. w kwocie 130,8 mln zł,
- opóźnienia w podjęciu działań windykacyjnych wobec 10 dłużników posiadających zaległości wobec AMW w kwocie 0,7 mln zł,
- niezrealizowanie jednego z pięciu wniosków sformułowanych przez NIK po kontroli wykonania planu finansowego AMW w 2012 r.

4.4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej (IGB) są nową formą organizacyjno-prawną jednostek sektora finansów publicznych, powołaną przepisami ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., w miejsce dotychczas istniejących gospodarstw pomocniczych. Zostały utworzone w celu realizacji zadań publicznych, które wykonują odpłatnie pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskiwanych przychodów.

W załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na 2013 r. ujęto plany finansowe 17 instytucji gospodarki budżetowej, z których dziewięć utworzono poprzez przekształcenie gospodarstw pomocniczych, sześć przejęło zadania publiczne zlikwidowanych zakładów budżetowych lub jednostek budżetowych, a dwa zostały utworzone od podstaw.

Tabela 51. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013			6:2	6:3	6:5
	Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
IGB ogółem								
Przychody	667,4	888,9	782,9	833,1	811,0	121,5	91,2	97,4
w tym dotacja z budżetu	23,8	147,5	154,4	144,7	144,6	607,9	98,0	100,0
Koszty	650,4	791,7	842,9	886,9	819,7	126,0	103,5	92,4
Wynik finansowy	7,4	73,5	-62,0	-56,6	-15,9	-214,8	-26,6	28,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie przychodów i kosztów instytucji gospodarki budżetowej zawarto w Aneksie 9.

W 2013 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej (IGB) wyniosły 811,0 mln zł, z czego 144,7 mln zł (17,8%) stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Centralnego Ośrodka Sportu, Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Mazowieckiej IGB MAZOVIA. Koszty IGB wyniosły 819,7 mln zł. W roku 2013 w porównaniu do roku 2012 r. nastąpił spadek (o 8,8%) kwoty zrealizowanych przychodów, co przy jednoczesnym wzroście poniesionych kosztów (o 3,5%) spowodowało znaczne pogorszenie ich sytuacji finansowej – połowa funkcjonujących w tym okresie instytucji poniosła straty (w 2012 r. dotyczyło to 35,5%). Rok 2013 był pierwszym rokiem, w którym łączny wynik finansowy (netto) instytucji gospodarki budżetowej osiągnął wartość ujemną minus 15,9 mln zł i był o 89,4 mln niższy niż rok wcześniej. Ponadto w trakcie 2013 r. z powodu całkowitej utraty zdolności finansowania Podlaska IGB BIELIK została połączona z Pomorską IGB POMERANIA, a IGB Wydawnictwo Edukacyjne PARPAMEDIA uległo likwidacji.

Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej w latach 2011–I połowa 2013 r. było przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2013 r.¹⁷⁷ Celem kontroli była ocena celowości utworzenia i funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej. Kontrolę przeprowadzono w 11 instytucjach, w tym sześciu realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności poprzez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych (IGB-MS). Większość IGB-MS nie była zdolna do samofinansowania. Efektywność działalności tych instytucji mierzona wielkością sprzedaży i wynikiem finansowym brutto w istotny sposób pogorszyła się w stosunku do efektywności przekształconych gospodarstw pomocniczych. Nie zostały zatem spełnione przesłanki samofinansowania instytucji gospodarki budżetowej określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Nastąpiło także znaczne obniżenie zatrudnienia skazanych. Zatrudnienie to systematycznie spadało z 1.525 etatów w 2008 r. do 514 etatów w I połowie 2013 r. Przyczyną ograniczenia zatrudnienia był głównie wzrost wynagrodzeń osób pozbawionych wolności do poziomu minimalnego wynagrodzenia, podczas gdy dotychczas gospodarstwa pomocnicze wypłacały wynagrodzenia w wysokości 50% tego wynagrodzenia. Jednocześnie instytucje te zmuszone były ponosić dodatkowe koszty zatrudniania osadzonych, w tym koszty działalności penitencjarnej, związane między

¹⁷⁷ Kontrola planowana koordynowana P/13/037, Nr ewid. 24/2014/P13037/KBF, Warszawa, kwiecień 2014 r.

innymi z niską wydajnością, brakiem kwalifikacji zawodowych oraz dużą rotacją zatrudnionych skazanych, zwiększonymi nakładami na szkolenie i przyuczenie tych osób do pracy, utrzymywaniem zabezpieczeń ochronnych miejsc zatrudnienia, a także dowozem do pracy, dozоровaniem i konwojowaniem osadzonych. Inną przyczyną ograniczenia zatrudnienia był spadek zamówień.

Największe straty w 2013 r. odnotowały Centralny Ośrodek Sportu i Centrum Usług Wspólnych. I to właśnie pogorszenie wyniku Centrum Usług Wspólnych miało dominujący wpływ na łączny ujemny wynik finansowy wszystkich instytucji. Do 2012 r. przychody Centrum Usług Wspólnych (a wcześniej gospodarstwa pomocniczego Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), pochodziły głównie z działalności związanej z drukiem i dystrybucją dzienników urzędowych, obejmującej także zamieszczanie ogłoszeń przez przedsiębiorców w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym”, „Monitorze Spółdzielczym” i „Monitorze Polskim B”. W 2013 r., po zmianie przepisów dotyczących publikacji dzienników urzędowych (od 2012 r. są one publikowane w formie elektronicznej) oraz zniesieniu obowiązku publikacji ogłoszeń przez przedsiębiorców, nastąpił gwałtowny spadek wysokości osiąganych przez Centrum Usług Wspólnych przychodów, w konsekwencji czego nastąpiło zmniejszenie wyniku o 114,1 mln zł w porównaniu do 2012 r. Ponadto CUW z własnych środków finansowało działalność organu założycielskiego – wynagrodzenie ustalone za świadczone na jego rzecz usługi pokrywało jedynie od 38% do 56,6% kosztów ponoszonych w związku z ich świadczeniem.

Straty w całym okresie funkcjonowania ponosił również Centralny Ośrodek Sportu, (od -11,9 mln zł w 2012 r. do -15,5 mln zł w 2013 r.). W wyniku przeprowadzonej kontroli działalności Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich¹⁷⁸ NIK stwierdziła, że Minister Sportu i Turystyki zdecydował o wyborze formy organizacyjno-prawnej, która nie jest optymalna do realizacji zadań statutowych COS. Poza niską efektywnością gospodarki finansowej COS wystąpiły przypadki nieefektywnego gospodarowania powierzonym majątkiem oraz nieprzewodzenie analiz służących dostosowaniu oferty COS do zmieniających się wymagań rynku. Instytucją ponoszącą straty w całym okresie funkcjonowania było także Centrum Usług Logistycznych (od -0,2 mln zł w 2011 r. do -10,6 mln zł w 2012 r.). Przeprowadzona na zlecenie NIK przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych kontrola *Nadzór Komendanta Głównego Policji nad działalnością Centrum Usług Logistycznych*, wykazała, że Komendant Główny Policji sprawował nadzór w sposób niewystarczający, a jego opieszale działania przyczyniły się w sposób pośredni do niskiej efektywności CUL.

Największe zyski w 2013 r. osiągnęły trzy instytucje, tj. Centralny Ośrodek Informatyki, Centrum Zakupów dla Sądownictwa oraz Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta, które działały niemal wyłącznie na potrzeby organów założycielskich. Przychody uzyskiwane ze sprzedaży usług na rzecz tych organów stanowiły od 89,6% do 99,9% przychodów ogółem tych instytucji. Oznacza to, że instytucje te nie działały na rynku komercyjnym, a ich uprzywilejowana pozycja nie sprzyjała ich aktywności w rozszerzaniu i poprawianiu rentowności w innych obszarach działalności. Ponadto w przypadku jednej instytucji świadczącej usługi na rzecz organu założycielskiego utrzymano ma podstawie zawartych umów – dotychczas wynikającą z przepisu¹⁷⁹ – zasadę rozliczania po kosztach, co z założenia nie stymuluje oszczędności w kosztach realizacji zadań organu założycielskiego obciążających budżet państwa.

¹⁷⁸ Kontrola planowa jednostkowa Nr ewid. 169/2013/P13060/KNO, Warszawa 2014 r.

¹⁷⁹ Art. 26 ust.6 z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104), przepis ten utracił moc z dniem 31 grudnia 2010 r.

Istotny wpływ na niską efektywność finansową instytucji gospodarki budżetowej miały zmienione warunki prawno-ekonomiczne w stosunku do warunków, jakie obowiązywały gospodarstwa pomocnicze. Zmiany polegały między innymi na ograniczeniu możliwości wykonywania świadczeń na rzecz jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa bez stosowania ustawy prawo zamówień publicznych oraz wyeliminowaniu zwolnień podmiotowych z VAT, przez co usługi świadczone przez instytucje na rzecz jednostek budżetowych nie będących podatnikiem podatku od towarów i usług są droższe, niż mogły zaoferować gospodarstwa pomocnicze.

Na pogorszenie efektywności działania instytucji gospodarki budżetowej miały wpływ także stwierdzone nieprawidłowości w zarządzaniu, polegające na dokonywaniu niecelowych wydatków, zaciąganiu kredytów z przekroczeniem upoważnienia, podejmowaniu istotnych decyzji gospodarczych bez uprzedniego przeprowadzenia analiz ekonomicznych. W największym stopniu nieprawidłowości w zarządzaniu wystąpiły w Podlaskiej IGB *BIELIK*, która w ich wyniku straciła zdolność samofinansowania i terminowego regulowania zobowiązań. Stwierdzono także przypadki nieefektywnego wykorzystania nieruchomości w Centrum Usług Wspólnych, czy też braku ustalania odsetek od nieterminowo płaconych należności i nieprawidłowego ustalania cen za świadczone usługi w Bałtyckiej IGB *BALTICA*.

Zdaniem NIK przekształcenie gospodarstw pomocniczych w instytucje gospodarki budżetowej nie spowodowało wzmocnienia tych instytucji i nie przyczyniło się do poprawy przejrzystości finansów publicznych. Utworzenie instytucji gospodarki budżetowej nie przyczyniło się także do wzrostu ich efektywności w wymiarze finansowym. Występujące niekorzystne tendencje pogłębiania strat przez niektóre instytucje mogą doprowadzić do utraty ich płynności finansowej, a w konsekwencji do niewypłacalności, co negatywnie wpłynie na stan finansów publicznych, gdyż zobowiązania likwidowanej instytucji przejmie organ założycielski. W ocenie NIK celowe jest tworzenie i funkcjonowanie tylko takich instytucji gospodarki budżetowej, które posiadają zdolność do samofinansowania oraz których dominującym źródłem przychodów jest sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych.

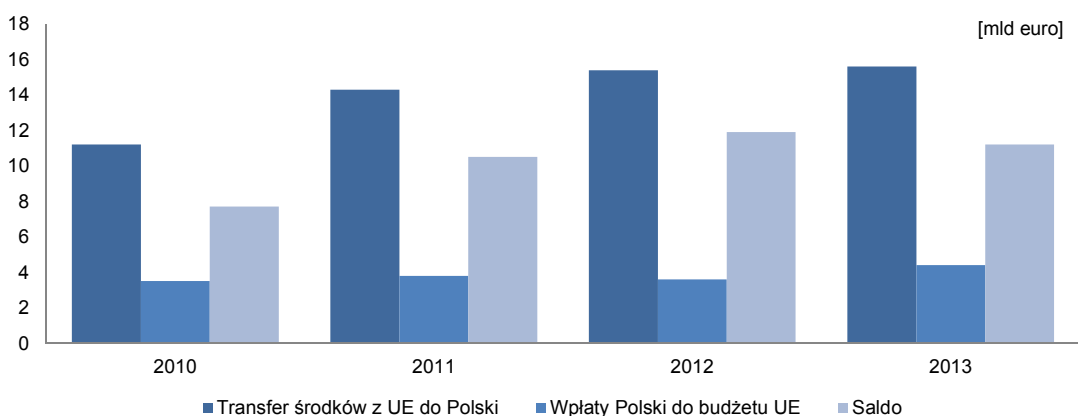
VII. ROZLICZENIA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

- **W 2013 r. Polska otrzymała z Unii Europejskiej środki w kwocie 65,6 mld zł.**
- **Wpłaty Polski do budżetu UE wyniosły 18,1 mld zł.**
- **Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską to kwota 47,5 mld zł.**

W okresie od akcesji Polski do UE dystans rozwojowy pomiędzy Polską i innymi krajami Unii Europejskiej mierzony PKB per capita zmniejszył się. PKB na jednego mieszkańca wzrósł w Polsce z 51% w 2004 r. do 67% średniej dla Unii Europejskiej (UE 27) w 2012 r. Mniej korzystnie wypada porównanie siły nabywczej ludności¹⁸⁰. Wartość wskaźnika siły nabywczej w 2013 r. wynosiła w Polsce 45,5% średniej dla wszystkich krajów europejskich oraz 28,4% wartości tego wskaźnika dla Niemiec. Ponadto różnice w sile nabywczej ludności poszczególnych regionów Polski są znaczne. Siła nabywcza na mieszkańca w Warszawie jest wyższa o 78,5% od średniej krajowej i o 112,5% niż w powiecie przemyskim. Dla porównania siła nabywcza w rejonie stolicy Czech jest o około 30% wyższa niż średnia krajowa, a w przypadku Norwegii utrzymuje się na poziomie 11%¹⁸¹.

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2013 r., otrzymała środki finansowe z budżetu UE w wysokości 92.401,1 mln euro. W tym czasie do budżetu UE przekazano składki członkowskie w kwocie 30.897,5 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 142,0 mln euro. Na koniec 2013 r. saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską było korzystne i wyniosło 61.361,6 mln euro¹⁸². Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Ponadto wśród nowych krajów członkowskich UE Polska była głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

Wykres 30. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a UE w latach 2010–2013



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

¹⁸⁰ Siła nabywcza to przypadający na osobę dochód (w tym wszelkie świadczenia otrzymywane od państwa), jaki pozostaje do jej dyspozycji po odliczeniu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne.

¹⁸¹ GFK purchasing power Europe 2013/2014.

¹⁸² Na podstawie dokumentu Ministerstwa Finansów *Transfery finansowe między budżetem UE a Polską w okresie 10 lat członkostwa Polski w UE*.

W 2013 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w wysokości 15.635,7 mln euro, które po przeliczeniu średniorocznym kursem NBP 4,1975 EUR/PLN stanowiły kwotę 65.630,9 mln zł. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej 4.440,5 mln euro, tj. 18.135,5 mln zł. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 47.495,4 mln zł, w 2012 r. – 48.667,2 mln zł.

Tabela 52. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a budżetem Unii Europejskiej w 2013 r.

Wyszczególnienie	Przepływy środków 2013		Prognoza ¹	Wykonanie
	mln euro	mln zł	mln zł	%
I. Transfery z UE do Polski	15.635,7	65.630,9	78.783,6	83,3
Środki przedakcesyjne - ISPA	77,9	327	-	-
Operacje strukturalne i Fundusz Spójności, z tego:	10.649,8	44.702,5	55.467,0	80,6
Perspektywa 2004–2006	58,4	245,1	1.484,4	16,5
Perspektywa 2007–2013 ² , w tym:	10.591,4	44.457,4	53.982,6	82,4
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	116,1	487,3	458	106,4
Wspólna Polityka Rolna, w tym:	4.883,0	20.496,4	23.208,3	88,3
Dopłaty bezpośrednie i interwencje rynkowe (ARiMR)	3.066,0	12.869,5	x	x
Interwencje rynkowe (ARR)	96,8	406,3		
PROW 2007–2013	1.696,0	7.119,0	x	x
Fundusze Migracyjne	19,2	80,6	108,3	-
Pozostałe transfery ³	5,7	23,9	-	-
II. Wpłaty do budżetu UE ⁴	4.439,0	18.129,2	18.179,9	99,7
DNB	3.242,1	13.251,4	13.302,1	99,6
VAT	549,3	2.238,7	2.238,7	100
TOR	396	1.613,2	1.613,3	100
RABATY	251,7	1.025,9	1.025,9	100
III. Zwroty środków do budżetu UE	1,5	6,3	-	-
IV. Saldo rozliczeń RP-UE (I-II-III)	11.195,2	47.495,4	60.603,7	78,4

¹ Prognoza napływu środków przyjęta przez Ministerstwo Finansów przy projektowaniu ustawy budżetowej na rok 2013. Wpłaty do budżetu UE – plan po zmianach.

² W rozdziale IX Rozliczenia z UE uzasadnienia do ustawy budżetowej podano kwotę 59.141,0 mln zł. Różnica 5.158,4 mln zł wynikała z ujęcia dochodów BŚE z tytułu przekazania środków pozostających na rachunkach programowych z lat poprzednich oraz środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

³ Programy wspólnotowe takie jak: Sokrates, Erasmus, Młodzież, Leonardo da Vinci, V i VI Program Ramowy, Media Plus.

⁴ Składka członkowska przeliczona po kursie z ostatniego dnia notowania w roku poprzedzającym rok budżetowy.

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

Środki z tytułu refundacji wydatków na Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 r (łącznie z PO Pomoc Techniczna) oraz PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich wyniosły 10.591,4 mln euro i stanowiły 67,7% wszystkich transferów. W porównaniu do 2012 r. kwota refundacji tych wydatków była wyższa o 4,2%. Na rachunki

krajowych programów operacyjnych (PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Pomoc Techniczna) w NBP wpłynęło 8.254,6 mln euro, tj. o 12,0% więcej niż w 2012 r. (7.369,3 mln euro). Największą kwotę przekazano na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (4.915,6 mln euro) oraz na regionalne programy operacyjne (RPO) (2.220,6 mln euro).

Kwota transferów na realizację Wspólnej Polityki Rolnej w porównaniu do 2012 r. ukształtowała się na zbliżonym poziomie (wzrost o 0,3%). Na ten cel UE przekazała 4.883,0 mln euro, co stanowiło 31,2% łącznej kwoty transferów w 2013 r.¹⁸³ W porównaniu do 2012 r. wyższe kwoty wpłynęły z tytułu dopłat bezpośrednich, w związku z osiągnięciem w 2013 r. maksymalnego poziomu krajów UE-15. Niższe były transfery na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Tabela 53. Wpływy z UE w relacji do alokacji przyznanej Polsce

Wyszczególnienie	Alokacja	Wpływy	3:2
	mln euro		%
1	2	3	4
NSS 2007–2013 z EWT	67.530,3	45.771,2 ¹	67,8
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	734,1	390,2 ²	53,2
PROW 2007–2013	13.398,9	9.671,4 ³	72,2

¹ W tym 39.568,0 mln euro stanowiły refundacje.

² W tym 102,8 mln euro z tytułu zaliczki.

³ W tym 926,1 mln euro z tytułu zaliczki.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwie Finansów.

1. Środki z budżetu Unii Europejskiej na rachunkach programowych

Ze środków w kwocie 21.530,4 mln euro, którymi dysponował Minister Finansów w 2013 r., na dochody budżetu środków europejskich i budżetu państwa części krajowej przekazano 10.897,4 mln euro, tj. 50,6%. Pozostałe środki w kwocie 7.398,0 mln euro zostały przekazane do konsolidacji, a środki w wysokości 73,0 mln euro przeznaczono głównie na realizację projektów Funduszu Spójności 2000–2006. Na rachunkach programowych Ministra Finansów w NBP na 31 grudnia 2013 r. pozostały środki w kwocie 147,0 mln euro pochodzące przede wszystkim ze „starej perspektywy” NPR 2004–2006 oraz środki przedakcesyjne.

¹⁸³ Dane na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Tabela 54. Rozliczenie środków z budżetu UE w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	mln euro			
Saldo początkowe ¹ , w tym:	3.802,1	4.553,4	6.325,3	5.897,7
Narodowa Strategia Spójności, PO Zintegrowany Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	3.735,0	4.524,6	6.251,4	5.573,1
Wpływy z Unii Europejskiej, w tym:	11.178,9	14.249,9	15.423,2	15.632,7
Narodowa Strategia Spójności, PO Zintegrowany Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	6.733,2	9.641,7	10.161,4	10.591,4
Saldo końcowe ¹ , w tym:	4.555,4	6.325,3	5.897,7	4.477,8
Narodowa Strategia Spójności, PO Zintegrowany Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	4.524,6	6.251,4	5.573,1	4.324,6

¹ W latach 2010–2012 środki na rachunkach programowych wraz ze środkami przekazanymi na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Na koniec 2013 r. środki skonsolidowane w ramach konsolidacji walutowej.

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

2. Wydatki na realizację programów operacyjnych i programów WPR

Na realizację programów finansowanych ze środków europejskich, ujętych w załączniku nr 26 do ustawy budżetowej na rok 2013, wykorzystano łącznie 73.985,6 mln zł, tj. 97,2% planu po zmianach, w tym ze środków budżetu UE 65.196,0 mln zł (97,6%) i budżetu państwa (na współfinansowanie) 8.789,6 mln zł (94,9%).

Tabela 55. Wydatki na realizację programów współfinansowanych ze środków budżetu UE

Nazwa Programu Operacyjnego	Wykonanie 2012	Plan po zmianach w roku 2013			Wykonanie 2013			6:2	6:3	7:4	8:5
	Wydatki ogółem	Wydatki ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:					
			Wydatki z budżetu UE ¹	Współfinansowanie krajowe		Wydatki z budżetu UE ¹	Współfinansowanie krajowe				
mln zł								%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	78.844,2	76.090,8	66.824,8	9.266,0	73.985,6	65.196,0	8.789,6	93,8	97,2	97,6	94,9
PO Infrastruktura i Środowisko	26.854,3	18.083,7	17.343,8	739,9	17.788,5	17.072,5	716,0	66,2	98,4	98,4	96,8
PO Innowacyjna Gospodarka	6.300,2	8.622,5	7.365,2	1.257,3	7.983,1	6.934,5	1.048,5	126,7	92,6	94,2	83,4
PO Kapitał Ludzki	7.214,7	8.266,8	7.273,4	993,3	7.749,8	6.921,0	828,8	107,4	93,7	95,2	83,4
PO Pomoc Techniczna 2007–2013	311,9	365,3	308,6	56,7	328,0	276,3	51,7	105,2	89,8	89,5	91,2

c.d.

Nazwa Programu Operacyjnego	Wykonanie 2012	Plan po zmianach w roku 2013			Wykonanie 2013			6:2	6:3	7:4	8:5
	Wydatki ogółem	Wydatki ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:					
			Wydatki z budżetu UE ¹	Współfinansowanie krajowe		Wydatki z budżetu UE ¹	Współfinansowanie krajowe				
mln zł								%			
PO Rozwój Polski Wschodniej	1.383,9	1.509,0	1.423,3	85,7	1.497,9	1.412,4	85,5	108,2	99,3	99,2	99,8
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	24,8	29,5	18,1	11,4	26,2	15,2	11,0	105,6	88,7	83,9	96,1
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	49,3	57,2	52,9	4,3	48,5	44,3	4,1	98,4	84,7	83,8	96,7
Regionalne Programy Operacyjne (16)	11.675,3	10.223,6	9.553,0	670,6	9.936,7	9.301,4	635,3	85,1	97,2	97,4	94,7
Granty EFS	0,7	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	71,4	91,7	91,7	x
Ogółem programy NSS 2007–2013	53.815,0	47.158,2	43.338,9	3.819,3	45.359,2	41.978,1	3.381,0	84,3	96,2	96,9	88,5
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	198,9	225,3	205,9	19,4	209,2	193,2	16,0	105,2	92,8	93,8	82,4
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 2009–2014	7,3	149,0	123,6	25,4	105,1	91,0	14,1	1.439,7	70,6	73,6	55,8
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	817,4	847,8	630,7	217,1	815,0	601,5	213,5	99,7	96,1	95,4	98,3
Wspólna Polityka Rolna	24.005,8	27.710,5	22.525,8	5.184,7	27.497,1	22.332,2	5.164,9	114,5	99,2	99,1	99,6

¹ Wydatki z budżetu środków europejskich i finansowanie głównie pomocy technicznej z budżetu państwa.

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

Kwota środków wydatkowanych przez Polskę na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2013 r. zmniejszyła się o 6,2% w porównaniu do wykonania roku 2012. Największemu zmniejszeniu uległy wydatki w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (33,8%).

Narodowa Strategia Spójności

Od początku realizacji Narodowej Strategii Spójności (NSS) do końca 2013 r. zawarto z beneficjentami 94.053 umowy na dofinansowanie środkami z UE projektów na kwotę 269.047,4 mln zł, co stanowiło 95,3% wykorzystania alokacji na lata 2007–2013. Dla poszczególnych programów operacyjnych wskaźnik wykorzystania alokacji kształtował się od 90,6% dla PO Pomoc Techniczna i 92,6% dla 16 regionalnych programów operacyjnych do 99,6% dla PO Innowacyjna Gospodarka. Dynamika

wskaźnika wykorzystania alokacji wynikająca z kontraktacji jest zadowalająca i pozwalała sądzić, że realne jest osiągnięcie w 2014 r. wskaźnika 100%. Potwierdzają to także dane z raportu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju informujące, że według stanu na 27 kwietnia 2014 r. zawarto 97.481 umów o dofinansowanie środkami z UE w kwocie 274,6 mld zł, tj. 97,5% alokacji na lata 2007–2013.

Tabela 56. Poziom realizacji alokacji w ramach NSS na koniec 2013 r.

Program Operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2007–2013
	Liczba	Ogółem wartość wydatków kwalifikowanych	w tym: środki UE	
	szt.	mln zł		%
OGÓŁEM	94.053	389.915,7	269.047,4	95,3
PO Infrastruktura i Środowisko	2.202	154.473,1	113.679,2	95,5
PO Innowacyjna Gospodarka	15.430	66.311,8	35.973,6	99,6
PO Kapitał Ludzki	43.259	47.911,1	39.904,3	95,5
PO Pomoc Techniczna	369	2.292,3	1.948,5	90,6
PO Rozwój Polski Wschodniej	220	13.132,1	9.678,8	96,9
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	32.290	104.113,5	66.470,1	92,6
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	283	1.681,8	1.393,0	96,9

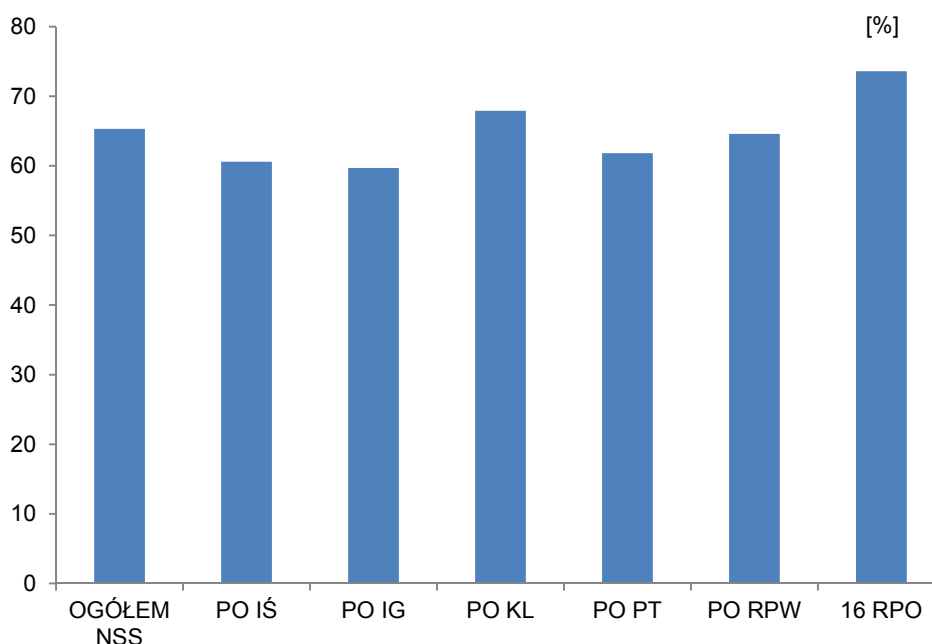
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Do Komisji Europejskiej certyfikowano wydatki w kwocie 177.669,6 mln zł, tj. równowartość 42.595,0 mln euro. W porównaniu do stanu na koniec 2012 r. kwota wydatków (w złotych) certyfikowanych do KE wzrosła o 38,0%. Wydatki w złotych stanowiły 65,3% alokacji na lata 2007–2013, w euro 63,1%. Komisja Europejska do końca 2013 r. zrefundowała wydatki w kwocie 39.568,0 mln euro, tj. 92,9% kwoty przekazanej przez Instytucję Certyfikującą oraz 58,6% dostępnej dla Polski alokacji (67.530,3 mln euro). Do zrefundowania pozostała kwota 3.027,0 mln euro.

Poziom i dynamika wskaźnika wydatków certyfikowanych, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady n+2¹⁸⁴, pozwala sądzić, że Polska będzie w stanie w pełni wykorzystać alokację środków UE do 2015 r. Podobnie jak w latach ubiegłych, w przypadku niektórych programów operacyjnych (PO Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG), PO Pomoc Techniczna (PO PT), PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), pomimo zadowalającego wskaźnika kontraktacji odnotowano stosunkowo niski poziom wnioskowanych przez beneficjentów refundacji, co może świadczyć między innymi o niezadowalającym tempie realizacji projektów. Aktualna pozostaje zatem konkluzja o konieczności poprawy skuteczności monitorowania zakontraktowanych projektów.

¹⁸⁴ Zasada n+2 jest jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego funduszami pomocowymi Unii Europejskiej, a jej celem jest motywowanie Państw Członkowskich do sprawnego wydatkowania alokowanych środków pomocowych. Oznacza to, że wydatki z alokacji 2007–2011 należy zadeklarować Komisji Europejskiej do końca 2013 r., aby nie utracić refundacji, a środki, które Polsce przyznano na rok 2013, można wydatkować do roku 2015 (n+2).

Wykres 31. Certyfikowane wydatki przekazane do Komisji Europejskiej jako realizacja alokacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

W 2013 r. nie wystąpiły przypadki wstrzymania refundacji środków przez KE. Jedynie w ramach PO Innowacyjna Gospodarka, Instytucja Zarządzająca (IZ) samodzielnie podjęła w grudniu 2013 r. decyzję o wycofaniu około 16 mln zł z uwagi na uzyskanie informacji o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z wydatkami. Ponadto IZ wycofała uprzednio certyfikowane wydatki dla projektu realizowanego w ramach RPO Województwa Podkarpackiego, w związku z trwającym postępowaniem wyjaśniającym w Urzędzie Marszałkowskim i wynikami audytu przeprowadzonego na wniosek KE.

Tabela 57. Wydatki na realizację programów operacyjnych w ramach NSS 2007–2013

Program	Wartość alokacji na lata 2007–2013	Wartość alokacji na lata 2007–2013 ¹	Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów	Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do KE poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego (środki UE)		4:3	6:3
	mln euro	mln zł		mln euro	mln zł	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	67.530,3	272.101,5	178.832,3	42.595,0	177.669,6	65,7	65,3
PO Infrastruktura i Środowisko	28.338,0	114.768,8	69.488,7	16.536,7	69.574,0	60,5	60,6
PO Innowacyjna Gospodarka	8.658,1	35.065,4	22.418,6	5.040,8	20.940,9	63,9	59,7

c.d.

Program	Wartość alokacji na lata 2007–2013	Wartość alokacji na lata 2007–2013 ¹	Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów	Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do KE poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego (środki UE)		4:3	6:3
	mln euro	mln zł		mln euro	mln zł	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
PO Kapitał Ludzki	10.007,4	40.530,0	29.585,7	6.604,9	27.507,4	73,0	67,9
PO Rozwój Polski Wschodniej	2.387,7	9.670,2	5.653,3	1.430,8	5.975,6	58,5	61,8
PO Pomoc Techniczna	516,7	2.092,6	1.389,7	326,2	1.352,4	66,4	64,6
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	17.277,6	69.974,5	49.461,3	12.456,5	51.483,9	70,7	73,6
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	344,8	b.d.	835,0	199,2	835,5	-	-

¹ Według załącznika 16 do ustawy budżetowej na rok 2013 (tabela 1: limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO 2007–2013 z uwzględnieniem zasady n+2/n+3).

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Wykorzystanie środków było przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonych w 2013 r.:

- *Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5. – Rozwój przedsiębiorczości w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego*¹⁸⁵. Celem kontroli była ocena wpływu funduszy unijnych na wzmocnienie konkurencyjności i podnoszenie innowacyjności mazowieckich przedsiębiorców oraz ocena spełnienia przez beneficjentów warunku związanego z uzyskaniem i utrzymaniem zakładanych wskaźników realizacji projektów. Oceniono także funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli RPO Województwa Mazowieckiego w zakresie monitorowania osiągania przez beneficjentów efektów projektów. Kontrolę przeprowadzono w 12 jednostkach położonych na terenie województwa mazowieckiego, tj. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego pełniącym funkcję Instytucji Zarządzającej, w Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych pełniącej funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia oraz u 10 beneficjentów będących małymi i średnimi przedsiębiorcami, którzy realizowali projekty współfinansowane ze środków unijnych w ramach działania 1.5. RPO Województwa Mazowieckiego. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych i beneficjentów oraz działania Urzędu Marszałkowskiego w zakresie objętym kontrolą. Wsparcie z funduszy europejskich w ramach działania 1.5. Rozwój przedsiębiorczości RPO Województwa Mazowieckiego, uzyskane przez beneficjentów będących MŚP¹⁸⁶ na realizację ich projektów, pozwoliło na wzmocnienie potencjału wytwórczego przed-

¹⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli *Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5. – Rozwój przedsiębiorczości w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego*, Nr ewid. 31/2014/P/13/019/KAP, NIK, Warszawa 2014.

¹⁸⁶ Małe lub średnie przedsiębiorstwo.

siębiorców oraz wprowadzenie na rynek nowych i udoskonalonych produktów i usług. Stwierdziła jedynie, że utworzony przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych (i nadzorowany przez Urząd Marszałkowski) system zarządzania i kontroli nie zapewniał w pełni skutecznego monitoringu i oddziaływania na osiągnięcie i utrzymanie przez beneficjentów efektów projektów, głównie z uwagi na brak konsekwencji w egzekwowaniu bieżących danych sprawozdawczych o realizowanych projektach. Ponadto zidentyfikowane zostały nieprawidłowości polegające w szczególności na:

- nie w pełni skutecznym monitorowaniu przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych osiągania efektów zakładanych dla działania 1.5., w szczególności w obszarze tworzenia i utrzymania w okresie zakładanej trwałości przez beneficjentów nowych miejsc pracy; zdaniem NIK przyjęta została błędna interpretacja, że do osiągnięcia przez beneficjenta celu szczegółowego dotyczącego wzrostu zatrudnienia w firmie wystarczy wyłącznie utworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy w ramach projektu, a nie wzrost zatrudnienia w odniesieniu do całego przedsiębiorstwa,
 - braku wystarczających działań Instytucji Pośredniczącej II stopnia w celu wyegzekwowania od beneficjentów sprawozdań w przypadku ich nieterminowego złożenia lub niezłożenia oraz braku śladu rewizyjnego dokumentującego przeprowadzenie weryfikacji sprawozdań za 2011 r., w związku z czym Instytucja Pośrednicząca II stopnia posiadała ograniczone możliwości bieżącego monitorowania i zarządzania realizacją niektórych projektów,
 - niepełnym osiągnięciu przez czterech beneficjentów celów szczegółowych projektu oraz niepełnym osiągnięciu przez dwóch beneficjentów wskaźników rezultatu, przy czym faktów tych beneficjenci nie uwidocznili w sprawozdaniach składanych do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych.
- *Realizacja przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej projektów dofinansowywanych z działania 6.2. Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013*¹⁸⁷. Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji projektów dofinansowywanych z działania 6.2. RPO przez siedem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostkę samorządu terytorialnego z terenu województwa podlaskiego. Sprawdzono między innymi rzetelność wniosków o dofinansowanie projektów składanych przez beneficjentów, zgodność zrealizowanych projektów z wnioskami i umowami o ich dofinansowanie, osiągnięcie celów i efektów założonych we wnioskach o dofinansowanie. Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji projektów dotyczyły nierzetelnego sporządzenia wniosków o dofinansowanie przez siedmiu z ośmiu skontrolowanych beneficjentów. Zawyżono w nich dane o zakładanym, w wyniku realizacji projektów, wzroście liczby świadczeń i osób korzystających z zakładu opieki zdrowotnej oraz podano nierzetelne informacje o planowanym skróceniu oczekiwania na świadczenia medyczne. W sześciu przypadkach miało to wpływ na ocenę projektów, a w trzech z nich skutkowało wyborem do dofinansowania tych, które nie powinny go uzyskać. Żaden ze skontrolowanych beneficjentów nie osiągnął wszystkich założonych wartości wskaźników rezultatu. Pięciu z ośmiu beneficjentów w ankietach zabezpieczenia trwałości projektu wykazało zawyżone dane o stopniu osiągnięcia docelowych wartości wskaźników rezultatu. Na przykład w wyniku realizacji projektu *Przebudowa i doposażenie bloku operacyjnego w Szpitalu w Bielsku Podlaskim (...)* nie osiągnięto ustalonej wartości żadnego ze wskaźników rezultatu. Wartość czterech wskaźników dotyczących liczby wykonanych zabiegów i operacji w przebudowanych salach zabiegowych i operacyjnych w kolejnych

¹⁸⁷ Wyniki kontroli realizacji przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013.

latach wyniosła 1.785 i 1.827 zabiegów, co stanowiło 85,6% i 87,6% wartości planowanej (2.086). Z kolei wartość wskaźnika *średni czas oczekiwania na świadczone usługi* w latach 2011–2012 osiągnięto na poziomie 121 i 95 dni, tj. ponad czterokrotnie i trzykrotnie dłuższym od wartości docelowej (30 dni), a nawet o 61 i 35 dni dłuższym od wartości bazowej (60 dni), czyli przed realizacją projektu.

Wspólna Polityka Rolna

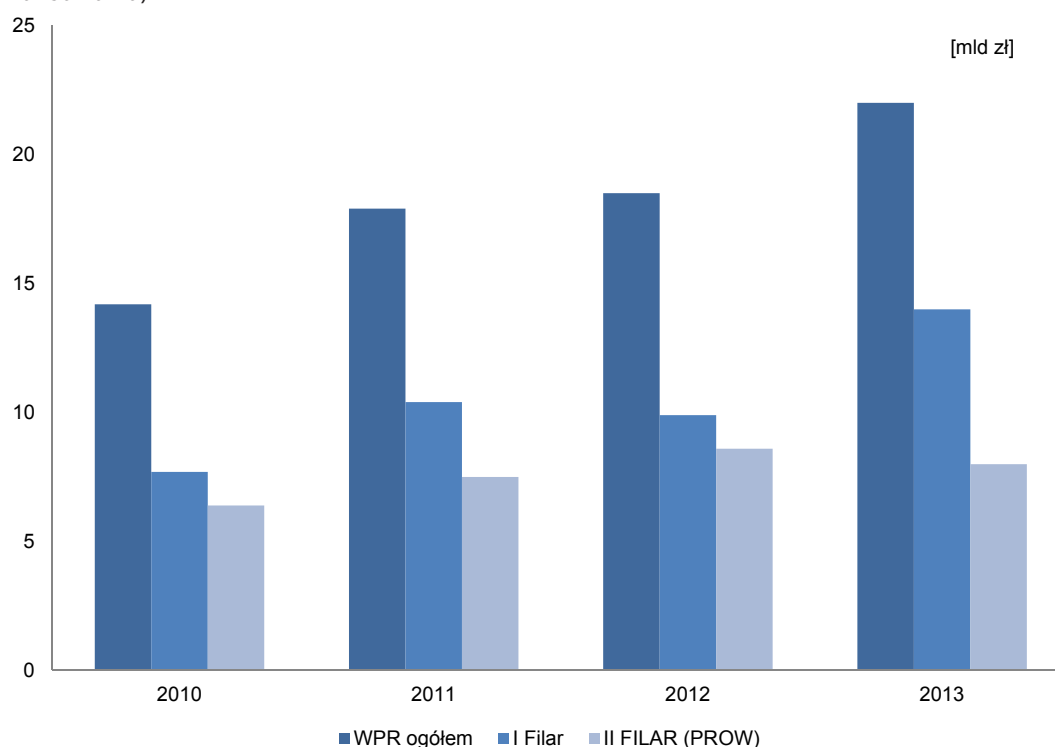
Na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2013 r. wpłynęło z budżetu Unii Europejskiej do Polski 28.977,5 mln euro. Środki dotyczące perspektywy 2007–2013 wyniosły 23.292,1 mln euro (w tym 926,1 mln euro zaliczki na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich), a perspektywy 2004–2006 – 5.685,4 mln euro (w tym 458,6 mln euro zaliczka na Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich). Do Komisji Europejskiej złożono wnioski zawierające certyfikowane wydatki na łączną kwotę 26.138 mln euro i 7.739,0 mln zł.

W 2013 r. na zadania realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wydano z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 27.497,1 mln zł. Wydatki te były o 4,8%, tj. o 1.388,7 mln zł niższe od limitu ustalonego w ustawie budżetowej¹⁸⁸. W ramach tych środków wydatki z budżetu UE stanowiły ponad 81% (22.332,2 mln zł¹⁸⁹, w tym wyprzedzające finansowanie PROW 2007–2013 na scalanie gruntów i melioracje 253,2 mln zł oraz na pomoc techniczną 119,3 mln zł). Z budżetu państwa na współfinansowanie wydano 5.164,9 mln zł. Niewykonanie planu wydatków wynikało głównie z niższego niż zakładano wykorzystania środków przeznaczonych na realizację działania pn. *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa* w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 przez 12 województw, tj. województwo dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie. Celem tego działania jest między innymi poprawa jakości gleb poprzez regulację stosunków wodnych, poprawa ochrony użytków rolnych przed powodzią oraz wytyczenie i urządzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych dojazdów do zabudowań gospodarczych.

¹⁸⁸ Załącznik nr 27 do ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (tabela 3.).

¹⁸⁹ Na podstawie załącznika nr 26 do ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (tabela 1.).

Wykres 32. Wykorzystanie środków UE na WPR w latach 2010–2013 (bez wyprzedzającego finansowania)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W 2013 r. na płatności dotyczące systemu wsparcia bezpośredniego oraz na pozostałe dopłaty i interwencje rynkowe w ramach I filaru WPR przeznaczono 17.122,4 mln zł, tj. niemal 100% planu po zmianach. W kwocie tej prawie 82% (13.962,2 mln zł) stanowiły wydatki ze środków budżetu UE, które zostały przeznaczone przede wszystkim na sfinansowanie jednolitej płatności obszarowej (11.134,2 mln zł), na pomoc dla grup producentów owoców i warzyw na wstępne pozwolenia¹⁹⁰ (1.194,8 mln zł), płatności z tytułu cukru (690,4 mln zł), wsparcie specjalne¹⁹¹ (458,7 mln zł). Ponadto wydatkowano środki na dostarczenie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE (313,1 mln zł), dopłaty i interwencje w ramach rynku mleka i przetworów mlecznych (33,9 mln zł), płatności z tytułu owoców miękkich (45,7 mln zł), współfinansowanie programu *Owoce w szkole* (29,7 mln zł). Wydatki na I filar WPR finansowane z budżetu państwa wyniosły 3.160,2 mln zł i zostały wykorzystane między innymi na uzupełniające płatności bezpośrednie (2.469,0 mln zł), na pomoc dla grup producentów na uzyskanie wstępnych pozwoleń (593,0 mln zł), płatności z tytułu owoców miękkich (33,2 mln zł).

PROW 2007–2013 obejmował 23 działania, z których 15 wdrażała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a osiem – w ramach delegowania – samorządy województw (sześć działań) oraz po jednym – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego. Część zadań

¹⁹⁰ Finansowanie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania.

¹⁹¹ Dopłaty do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowych drobnonasiennych oraz do krów, owiec i surowca tytoniowego.

realizowanych było kontynuacją instrumentów wdrażanych w latach 2004–2006, tj. w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004–2006¹⁹².

W 2013 r. wydatki na PROW 2007–2013 wyniosły ogółem 10.374,7 mln zł, w tym z budżetu UE przekazano 7.997,4 mln zł (bez wyprzedzającego finansowania). Środki przeznaczone głównie na wypłatę rent strukturalnych, płatności z tytułu modernizacji gospodarstw rolnych oraz na płatności z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a także na płatności rolnośrodowiskowe.

Kwota zadeklarowanych wydatków w ramach PROW 2007–2013, poniesionych do 31 grudnia 2013 r., wyniosła 9.557,9 mln euro. Stanowiła ona 71,3% limitu środków Unii Europejskiej określonego w tabeli finansowej programu (13.398,9 mln euro). Do końca 2013 r. KE wypłaciła 9.671,4 mln euro, z tego refundacje wyniosły 8.745,3 mln euro i zaliczka – 926,1 mln euro. Alokacja 2007–2011 wynosząca 9.690,5 mln euro, uwzględniając zadeklarowane wydatki i zaliczkę, zrealizowana została w 108,2%, co oznacza, że spełniono zasadę n+2¹⁹³.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r.¹⁹⁴ kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci PROW 2007–2013, wyniosła 90.938,7 mln zł na podstawie 6.341.528 wniosków. Kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 65.535,5 mln zł, tj. 91,0% alokacji wkładu publicznego 2007–2013 w wysokości 72.056,3 mln zł¹⁹⁵.

Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich

Narastająco od uruchomienia Programu do końca 2013 r., w ramach osi 1–5 realizowanej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa i samorządy wojewódzkie złożono 19.591 wniosków o dofinansowanie, podpisano 11.927 umów o dofinansowanie i zrealizowano 31.538 płatności.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich wyniosła 7.917,3 mln zł, a wartość zawartych umów oraz wydanych decyzji ogółem – 3.577,5 mln zł. Stanowiło to 194,3% i 87,8% limitu wkładu publicznego na lata 2007–2013 (4.074,6 mln zł¹⁹⁶). Największe kwoty środków Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich zostały wykorzystane w ramach osi priorytetowej 4 Programu – *Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa*, osi priorytetowej 2 – *Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury* – przede wszystkim

¹⁹² Instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu mogą korzystać ze środków związanych z pomocą techniczną.

¹⁹³ Art. 29 ust.1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, str. 1 ze zm.).

¹⁹⁴ Z uwzględnieniem zobowiązań wieloletnich, wyliczonych na podstawie prognoz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

¹⁹⁵ Alokacja wkładu publicznego PROW 2007–2013 w wysokości 17.430,1 mln euro przeliczona według kursu 4,1942 (kurs EBC z przedostatniego dnia roboczego KE miesiąca poprzedzającego miesiąc, dla którego dokonuje się wyliczenia limitu alokacji środków wspólnotowych) i uwzględnia kwoty wypłacone w poprzednich miesiącach po wcześniej obowiązujących kursach EBC oraz kwoty wynikające ze środków odzyskanych.

¹⁹⁶ Alokację wynoszącą 978,8 mln euro (w tym 734,1 mln euro wkład UE) przeliczono zgodnie z opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego arkuszem kalkulacyjnym monitorującym przepływ środków przekazywanych przez Komisję Europejską oraz wyliczającym dostępną w programie operacyjnym alokację w polskich złotych.

na inwestycje w zakresie przetwórstwa i obrotu oraz w ramach osi priorytetowej 3 – *Środki służące wspólnemu interesowi* – głównie na inwestycje w portach rybackich, miejscach wyładunku i przystaniach.

W 2013 r. na realizację programu wydatkowano 815,1 mln zł, tj. 98,6% planu (826,4 mln zł¹⁹⁷). Wydatki podlegające refundacji zrealizowano w kwocie 601,6 mln zł, a na współfinansowanie przekazano 213,5 mln zł¹⁹⁸.

Poniesione do 2013 r. wydatki podlegające refundacji, zadeklarowane Komisji Europejskiej, wyniosły 404,2 mln euro, tj. 55,1% ustalonego na program limitu środków Europejskiego Funduszu Rybackiego (734,1 mln euro). Z budżetu Unii Europejskiej wpłynęło 390,2 mln euro, w tym 102,8 mln euro z tytułu zaliczki.

Do końca 2013 r. łączna kwota otrzymanych zaliczek i zadeklarowanych do KE wydatków wyniosła 507,0 mln euro, co stanowi 104,8% alokacji 2007–2011 wynoszącej 483,7 mln euro. Spełniona została zasada n+2¹⁹⁹.

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

Kontraktacja środków w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) została zakończona już do końca 2012 r. Podpisano 58 umów na łączną kwotę 464,6 mln CHF, co stanowiło 100% alokacji przyznanej stronie polskiej. Kwota alokacji nie uwzględnia kosztów zarządzania programem przez stronę szwajcarską, czyli około 24,5 mln CHF.

Według Raportu rocznego z wdrażania SPPW za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2013 r., do końca 2013 r. strona szwajcarska zrefundowała wydatki w kwocie 121,0 mln CHF, co stanowiło ponad 26,0% przyznanej alokacji (wzrost o 15,8 punktu procentowego w porównaniu z 2012 r.) i 85% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa (wzrost o 30,1 punktu procentowego).

Na realizację SPPW w 2013 r. wydatkowano 209,2 mln zł, tj. 92,8% planowanej kwoty, z tego z budżetu państwa 17,8 mln zł oraz z budżetu środków europejskich 191,4 mln zł.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2009–2014

Na koniec 2013 r. poziom kontraktacji środków w ramach NMF oraz MF EOG wyniósł 514,7 mln euro, tj. 96,3% alokacji na programy (534,7 mln euro).

Kwota zaliczek wypłaconych/zawnioskowanych Operatorom Programów i środków zawnioskowanych do Darczyńców wyniosła ponad 82 mln euro, co stanowi ponad 17% alokacji dla programów wdrażanych przez stronę polską. Dotychczas strona Darczyńców przekazała środki w wysokości ponad 54,4 mln euro. Dodatkowo w przedłożonych przez Operatorów Finansowych Raportach Okresowych zatwierdzone zostały wydatki poniesione do końca sierpnia 2013 r. w kwocie 5,5 mln euro (w tym 5,1 mln euro z grantu).

¹⁹⁷ Załącznik nr 27 do ustawy z dnia 27 września 2013 r.

¹⁹⁸ Załącznik nr 26 do ustawy z dnia 27 września 2013 r.

¹⁹⁹ Art. 90 ust.1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. Urz. UE L 223 z 15.08.2006, str.1).

W 2013 r. na Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy EOG wydatkowano łącznie 105,1 mln zł, tj. 70,6% planowanej kwoty, z tego z budżetu państwa 25,3 mln zł, a z budżetu środków europejskich 79,8 mln zł.

Na niepełne wydatkowanie środków w ramach Mechanizmów Finansowych miał wpływ przedłużający się proces akceptacji przez Darczyńców programów operacyjnych, a tym samym przesunięcie terminów naborów wniosków aplikacyjnych oraz długotrwały proces uzgadniania ostatecznych wersji projektów i treści porozumień pomiędzy partnerami projektów.

Fundusz Spójności 2000–2006

Do końca 2013 r. Komisja Europejska wypłaciła salda końcowe dla projektów finansowanych w ramach Funduszu Spójności w kwocie 240,2 mln euro, tj. 34,6% kwoty wnioskowanej. Wskaźnik realizacji alokacji wyniósł 91,2%. Komisja Europejska rozliczyła 81 spośród 130 projektów, z czego 20 dotyczyło obszaru transport, 60 środowisko oraz projekt EDIS²⁰⁰.

W ramach procesu zamykania pomocy UE 2004–2006 dla Funduszu Spójności strona polska do końca 2013 r. przekazała do KE komplety dokumentów zamknięcia pomocy, tj. wnioski o płatność końcową, raporty końcowe z realizacji programów, deklaracje i raporty zamknięcia dla 129 projektów. Raport końcowy oraz deklaracja i raport zamknięcia dla projektu nr 2006/PL/16/C/PT/001 „Budowa Autostrady A-1, Odcinek Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Bełk-Gorzyczki”, w związku z przedłużonym terminem kwalifikowalności wydatków do 31 grudnia 2012 r., będzie przekazany do KE w terminie 18 miesięcy od końcowej daty kwalifikowalności wydatków, tj. do końca czerwca 2014 r. Złożenie wszystkich dokumentów w tym terminie wynika z rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności – załącznik nr II, art. D ust. 2 lit. d.²⁰¹ i jest konieczne do wypłaty salda końcowego pomocy dla danego projektu.

Stan zaawansowania zamknięcia pomocy 2004–2006

Do końca 2013 r. Komisja Europejska wypłaciła dla programów operacyjnych salda końcowe w kwocie 390,7 mln euro, tj. 45,4% kwoty wnioskowanej. Relacja płatności otrzymanych z budżetu UE do kwoty alokacji dla wszystkich programów wyniosła 99,7%. W 2013 r. Komisja wypłaciła saldo płatności końcowej w kwocie 0,6 mln euro dla Sektorowego Programu Operacyjnego Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, z wnioskowanej kwoty 20,2 mln euro, uznając pozostałą kwotę za wydatki niekwalifikowalne. Komisja wypłaciła także kwotę 11,2 mln euro jako uzupełnienie, po interwencji strony polskiej, płatności końcowej dla Sektorowych Programów Operacyjnych Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (10,8 mln euro) oraz Rozwój Zasobów Ludzkich (0,4 mln euro).

²⁰⁰ EDIS Ocena i poprawa zdolności Narodowego Funduszu oraz jednostek wdrażających ISPA w systemie rozszerzonej decentralizacji zarządzania.

²⁰¹ Dz.U.UE L 1994.130.1.

VIII. WYKONANIE ZADAŃ PODSEKTORA RZĄDOWEGO

- ▶ **Pomimo utworzenia formalnych warunków, układ zadaniowy nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów, zarówno na poziomie działu, jak i jednostek.**
- ▶ **Konieczne jest kontynuowanie przez Ministra Finansów działań nad doskonaleniem koncepcji układu zadaniowego, tak aby mógł on w niedalekiej przyszłości spełniać rolę skutecznego narzędzia efektywnego zarządzania zarówno osiągnięciem zaplanowanych rezultatów, jak i wydatkowania środków publicznych.**
- ▶ **Nie osiągnięto planowanego poziomu 34,7% ogólnej liczby mierników ujętych w budżecie zadaniowym na 2013 r.**
- ▶ **Nie osiągnięto planowanego poziomu 17 z 58 mierników realizacji celów funkcji zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.**

1. Wykonanie budżetu zadaniowego

Wprowadzanie budżetu zadaniowego w sektorze rządowym rozpoczęto w 2006 r. Podstawą prawną w tym zakresie była wówczas obowiązująca ustawa o finansach publicznych²⁰², w której znalazły się przepisy wskazujące na zmianę podejścia do planowania zadań publicznych. Artykuł 35 ust. 3 pkt 1 tej ustawy stanowił, iż wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Konkretnie wskazania dotyczące budżetu zadaniowego przedstawiono w *Programie Konwergencji z 2006 r.* oraz w *Dokumentacie Implementacyjnym Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008.*

Kolejne regulacje prawne odnoszące się do procesu wdrażania budżetu zadaniowego znalazły się w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i towarzyszących jej aktach wykonawczych. Postanowienia ustawy o finansach publicznych zobowiązały Ministra Finansów do dołączenia do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia zawierającego zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy (art. 142 pkt 10) oraz od dnia 1 stycznia 2012 r. do sporządzenia skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata w układzie zadań budżetowych wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów. Uzupełnieniem zapisów ustawowych w odniesieniu do ewidencji oraz sprawozdawczości w układzie zadaniowym są postanowienia aktów wykonawczych²⁰³. Minister Finansów został również zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów niezbędnych do przygotowania zestawienia i planu, o których mowa w art. 142 pkt 10 i 11 ustawy o finansach publicznych.

²⁰² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²⁰³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766).

Informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym Rada Ministrów przedstawia²⁰⁴ Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli. Zakres jej określony został w art. 182 ust.6 ufp. Obejmuje ona omówienie i zestawienie planowanych i poniesionych wydatków w układzie zadaniowym, w tym stopnia realizacji celów, oraz omówienie realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie celów i mierników ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

Ze względu na efektywność wydatkowania środków publicznych, istotną zmianą od dnia 1 stycznia 2013 r. było wprowadzenie w życie przepisu art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp, zobowiązującego dysponentów części budżetowych do sprawowania nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Budżet zadaniowy powinien być zatem narzędziem sprawnego zarządzania środkami publicznymi w ramach realizowanych zadań publicznych i zapewniać osiągnięcie ustalonych dla nich celów.

Ustawodawca nie posługuje się pojęciem *budżet zadaniowy*, lecz pojęciem *układ zadaniowy*, przez który rozumie się (art. 2 pkt 3 ufp) odpowiednio wydatki budżetu państwa lub koszty jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

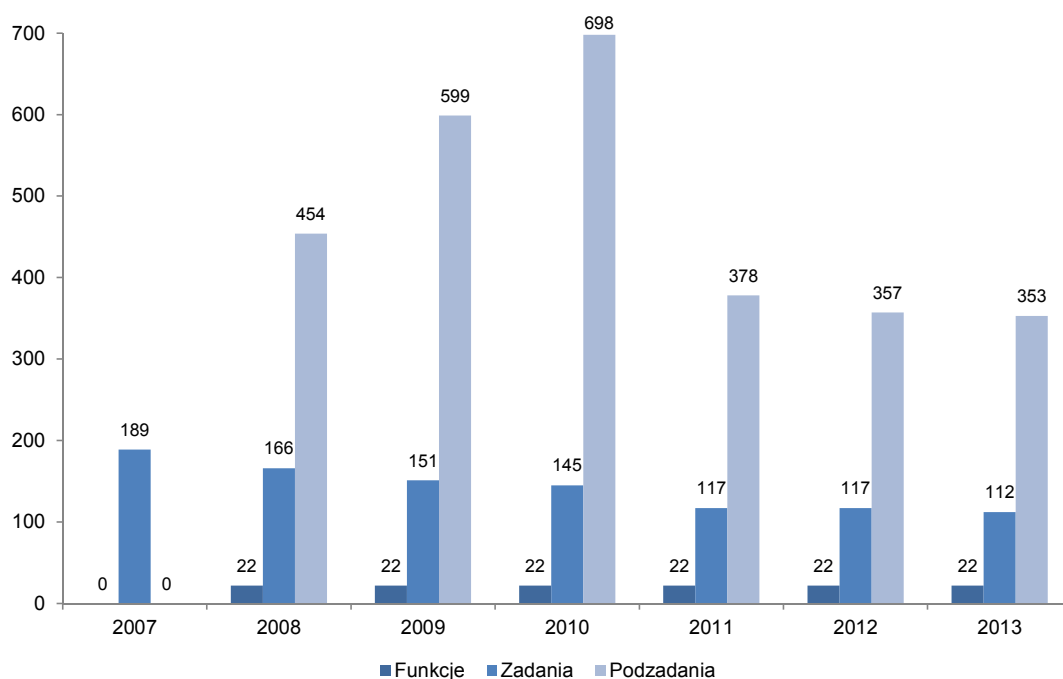
- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione

wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Planowane wydatki dzieli się między funkcje oraz zadania, podzadania i działania, dla których określa się cel, miernik i jego planowaną wartość. Zestawienie funkcji zawiera coroczna nota budżetowa. W każdej z funkcji mieszczą się wydatki kilku lub więcej dysponentów środków publicznych. Ostatnia funkcja (22 – Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna) ma strukturę zamkniętą i obejmuje działania mające charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej lub całej jednostki realizującej poszczególne zadania, których nie udaje się przypisać do żadnego z zadań wyodrębnionych w ramach pozostałych 21 funkcji. Prace nad uformowaniem merytorycznej struktury zadaniowej strony wydatkowej budżetu państwa i innych jednostek sektora finansów publicznych trwały szereg lat. Zmieniał się rodzaj oraz liczba planowanych zadań, podzadań i działań. Zmiany ilościowe, jakie następowały w strukturze zadaniowej w kolejnych latach, przedstawia poniższy wykres.

²⁰⁴ Obowiązek wynikający z art. 182 ust. 2 pkt 5 ufp.

Wykres 33. Liczba funkcji, zadań i podzadań w latach 2007–2013



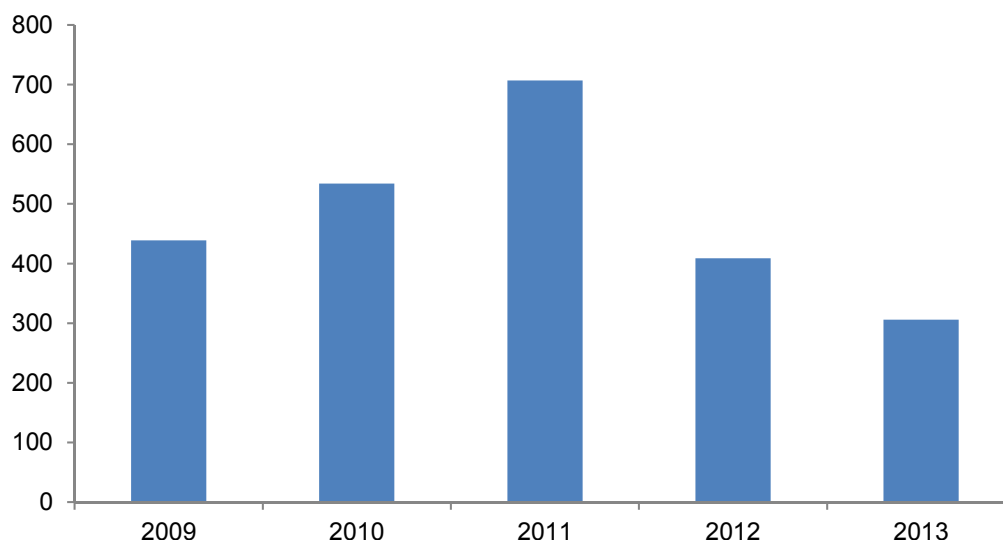
Źródło: Marta Postuła, *Budżet zadaniowy w Polsce - osiągnięcia i wyzwania*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, 1(33)2013, str. 74.

Jeżeli budżet zadaniowy ma być narzędziem sprawnego zarządzania środkami publicznymi w ramach realizowanych zadań publicznych, zapewniającym osiągnięcie ustalonych dla nich celów, to istotną kwestią jest właściwe zdefiniowanie tych celów. Analiza materiałów planistycznych wskazuje, że wymagane jest doskonalenie celów, gdyż występują przypadki przyjmowania samej działalności podejmowanej w ramach danego zadania jako celu, zamiast uznania za cel osiągnięcia lub uzyskania wyniku/rezultatu oddziaływania tej działalności. Ponadto występują przypadki powtarzania się celów o tej samej treści dla różnych elementów lub poziomów klasyfikacyjnych budżetu zadaniowego, np. ten sam cel odnosi się do zadania i podzadania. Rozwiązanie takie nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia odmiennej specyfiki działań podejmowanych na różnych szczeblach agregacji budżetu zadaniowego, jak również logiki tworzenia takiej struktury. Istotną kwestią jest również to, że zastosowany podział zadań publicznych nie pokrywa się z układem kompetencji organów władzy publicznej. Utrudnia to dostosowanie podziału kompetencji w ramach administracji rządowej do przyjętego schematu budżetu zadaniowego.

Dobrze zdefiniowane cele stanowią podstawę do właściwego skonstruowania mierników. Pomimo coraz lepszej jakości rozwiązań stosowanych w zakresie pomiaru zadań przez dysponentów części, nadal istnieje potrzeba doskonalenia mierników z powodu występowania przypadków: braku kompletności lub nieprecyzyjności nazwy poszczególnych mierników, niepełnego lub nieprecyzyjnego określenia sposobu ich pomiaru, powtarzania tych samych mierników w odniesieniu do wielu celów określonych na różnych poziomach budżetu zadaniowego (zadań, podzadań, działań) w obrębie tej samej funkcji państwa, nieadekwatności mierników do celów, których stopień osiągnięcia mierzą.

Stosowane mierniki ulegały zmianom zarówno co do ich ilości, jak i rodzaju. Zmiany ilościowe mierników realizacji zadań przedstawia poniższy wykres.

Wykres 34. Liczba stosowanych mierników realizacji zadań w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie dokumentów planistycznych i informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

W 2013 r. w odniesieniu do wojewodów przyjęto jednolite mierniki na poziomie zadań, które określił minister właściwy do spraw administracji publicznej. Ponadto w celu poprawy jakości mierników przeprowadzono po raz pierwszy, zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2013 r., procedurę uprzedniej weryfikacji przez Ministra Finansów proponowanych przez właściwe podmioty celów i mierników na poziomie zadań – pod względem ich kompletności oraz zgodności ze standardami i wytycznymi metodologicznymi określonymi w wyżej wymienionym rozporządzeniu – wskazanych w art.139 ust. 2 ufp organów państwa. Przeprowadzona przez Ministra Finansów weryfikacja nie wyeliminowała jednak wszystkich wad jakościowych stosowanych mierników.

Pierwszą kompleksową kontrolę²⁰⁵ dotyczącą problematyki wdrażania budżetu zadaniowego NIK przeprowadziła w 2011 r., oceniając negatywnie – z punktu widzenia kryterium celowości – zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania. NIK oceniła, że zarówno przebieg, jak i uzyskane efekty tego procesu nie gwarantują, że budżet zadaniowy będzie skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zwiększającym skuteczność osiągnięcia ustalonych celów oraz efektywności alokacji środków publicznych. Ta dokonana przez NIK ocena stanu wdrażania budżetu zadaniowego dotyczyła okresu przejściowego, przed powstaniem formalnego obowiązku jego ewidencjonowania, sprawozdawczości i zamieszczania w formie załącznika w projekcie ustawy budżetowej (obowiązek od 1 stycznia 2012 r.) oraz obowiązku sprawowania przez dysponentów kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym (obowiązek od 1 stycznia 2013 r.).

²⁰⁵ Kontrola nr P/11/001 Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości.

W 2013 r. NIK przeprowadziła kontrolę²⁰⁶ planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych²⁰⁷, obejmując kontrolą działalność w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących planowania budżetu w układzie zadaniowym na 2013 r. W ocenie NIK kierownicy kontrolowanych urzędów podejmowali działania organizacyjne oraz – w większości przypadków – merytoryczne, konieczne do zaplanowania układu zadaniowego wydatków oraz wypełniali wprowadzone od 2012 r. obowiązki rejestracyjne i sprawozdawcze dotyczące realizacji zaplanowanych zadań. Jednak stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, zwłaszcza dotyczące przypisywania czynności merytorycznych do zadań obsługowych, błędnego określania mierników realizacji celów oraz braku bieżącego monitoringu niektórych zadań wskazują, że pomimo utworzenia formalnych warunków, układ zadaniowy nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów, zarówno na poziomie działu, jak i jednostki organizacyjnej. Niektóre z tych nieprawidłowości miały także niekorzystny wpływ na rzetelność sprawozdań.

Wyniki tej kontroli wskazały, że aby koncepcja układu zadaniowego budżetu mogła być efektywnie wykorzystana do celów zarządczych, niezbędne jest sprawne i skuteczne zarządzanie na poziomie operacyjnym, tj. na poziomie jednostek organizacyjnych, zarówno realizacją czynności pogrupowanych w działania, jak i środkami finansowymi. Kluczowe znaczenie w tym zakresie, obok prawidłowo określonych celów działań i mierników stopnia ich osiągnięcia, ma rzetelne ustalanie wydatków budżetowych na najniższym poziomie klasyfikacji zadaniowej, tj. na poziomie działania oraz prowadzenie bieżącego monitoringu realizowania zaplanowanych działań, zarówno w ujęciu finansowym jak i rzeczowym.

Podkreślić należy, że określone w obecnie obowiązujących przepisach obowiązki sprawozdawcze nie zapewniają dysponentowi części budżetowej danych do bieżącego monitoringu i oceny realizacji zadań. Sprawozdania są bowiem sporządzane w okresach półrocznych i rocznych, przy czym w sprawozdaniach półrocznych na poziomie działań wykazywane są tylko dane finansowe bez informacji dotyczących celów i mierników.

Ustalone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują, że konieczne jest kontynuowanie przez Ministra Finansów działań nad doskonaleniem koncepcji układu zadaniowego budżetu, tak aby mógł on w niedalekiej przyszłości spełniać rolę skutecznego narzędzia efektywnego zarządzania, zarówno osiągnięciem zaplanowanych rezultatów, jak i efektywnym wydatkowaniem środków publicznych. W tym celu, w ocenie NIK, wskazane jest:

- Opracowanie ujednoliconej metodyki grupowania w działaniach czynności realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz kosztów (bezpośrednich i pośrednich) związanych z realizacją tych czynności, z uwzględnieniem powiązania z zakresami zadań jednostek wynikających z przepisów (w tym z wewnętrznych regulaminów organizacyjnych) oraz wyodrębnienia działań zleczanych innym podmiotom, a finansowanych ze środków, którymi dana jednostka jedynie administruje, tj. środków przekazywanych innym podmiotom w formie dotacji.
- Ograniczenie w układzie zadaniowym budżetu państwa funkcji 22 i w związku z tym opracowanie zasad przypisywania i ewidencjonowania do działań merytorycznych kosztów pośrednio związanych z ich realizacją (np. na koniec danego miesiąca czy okresu sprawozdawczego z zastosowaniem określonych kluczy kalkulacyjnych dla poszczególnych rodzajów kosztów).

²⁰⁶ Kontrola nr P/13/014 *Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych*.

²⁰⁷ Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Gospodarki i Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

- Rozważenie uzupełnienia przepisów rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym o obowiązek sporządzania sprawozdań kwartalnych (jednostkowych i łącznych) z uwzględnieniem ujmowania w nich wszystkich istotnych informacji zarządczych, w tym również dotyczących mierników realizacji celów na poziomie działań.
- Nałożenie na dysponentów obowiązku publikowania przyjętych zasad i reguł gromadzenia i przetwarzania danych niezbędnych do wyliczenia wartości ustalonych mierników celów.
- Wprowadzenie zasady jednoczesnego dokonywania zapisów w ewidencji księgowej prowadzonej dla budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, co umożliwi prowadzenie w jednostce bieżącego monitoringu poziomu wydatków ponoszonych na realizację poszczególnych działań.
- Rozważenie, w ramach doskonalenia wdrażanej koncepcji układu zadaniowego budżetu pod względem jego funkcji zarządczych, możliwości zastąpienia – w określonych ramach czasowych – tradycyjnej klasyfikacji budżetowej klasyfikacją zadaniową w powiązaniu z wdrożeniem rachunkowości zarządczej umożliwiającej wielopoziomą analizę kosztów zarówno pod względem ich rodzajów, jak i miejsc powstawania.
- Pełne zintegrowanie układu zadaniowego budżetu państwa z planami działalności w dziale administracji, uwzględniające wkład działań realizowanych w poszczególnych jednostkach w dziale w osiągnięcie zaplanowanego celu zadania budżetowego, za osiągnięcie którego odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw określonego działu administracji rządowej.

Formalne wprowadzenie do procedury budżetowej budżetu zadaniowego nie spowodowało dotychczas istotnych zmian w sposobie zarządzania środkami publicznymi. Nie są przewidziane również żadne konsekwencje niezrealizowania zaplanowanych zadań.

W treści *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 r.* zamieszczono dane dotyczące realizacji mierników wykonania celów poszczególnych funkcji i zadań. Dla pomiaru realizacji celów zastosowano 320 różnych mierników. Ze względu na to, że niektóre mierniki stosowano w kilku jednostkach realizujących te same cele, ilość faktycznie zastosowanych mierników wyniosła 354. Z danych przedstawionych w *Informacji* wynika, że nie osiągnięto planowanych wielkości w przypadku 34,7% mierników. Nie wykonano między innymi planu mierników w:

- funkcji 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny – w zakresie liczby zakończonych poszukiwań prowadzonych przez Biuro Poszukiwań i Informacji PCK, miernik ukształtował się na poziomie 3.393 (szt.) wobec planowanego 4.200 (szt.),
- funkcji 4 – Zarządzanie finansami państwa – w zakresie wysokości kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych, miernik ukształtował się na poziomie 93,4% wobec planowanego 94,7%,
- funkcji 12 – Środowisko – w zakresie: sumy zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań służących ochronie i kształtowaniu wartości przyrodniczych i krajobrazowych, miernik ukształtował się na poziomie 1.400.861 ha wobec planowanego 3.471.285 ha; liczby osób objętych ochroną przeciwpowodziową, miernik ukształtował się na poziomie 0 osób wobec planowanego 65.557 osób; liczby mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacyjnej w danym roku, miernik ukształtował się na poziomie 124.446 osób wobec planowanego 219.142 osób,
- funkcji 16 – Sprawy obywatelskie – w zakresie liczby utrzymywanych, budowanych i wdrażanych systemów informacyjnych w zakresie ochrony zdrowia, miernik ukształtował się na poziomie 13 szt. wobec planowanego 19 szt.,
- funkcji 17 – Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju – w zakresie liczby projektów rozliczonych w stosunku do liczby projektów zrealizowanych, miernik ukształtował się na poziomie 75,94% wobec planowanego 87,06%,

- funkcji 19 – Infrastruktura transportowa – w zakresie: długości wybudowanej, przebudowanej oraz wyremontowanej infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów, miernik ukształtował się na poziomie 33.287 mb wobec planowanego 38.493 mb; dynamiki lotniczych przewozów pasażerskich, miernik ukształtował się na poziomie 2,2% wobec planowanego 5,4%; długości wybudowanej i przebudowanej sieci transportu szynowego i trolejbusowego, miernik ukształtował się na poziomie 108,42 km wobec planowanego 139,98 km ,
- funkcji 20 – Zdrowie – w zakresie liczby zrealizowanych projektów i zadań inwestycyjnych w stosunku do zaplanowanych, miernik ukształtował się na poziomie 81% wobec planowanego 100%
- funkcji 21 – Polityka rolna i rybacka – w zakresie powierzchni ubezpieczonych upraw w stosunku do powierzchni gruntów ornych, miernik ukształtował się na poziomie 24,47% wobec planowanego 42%.

Zakres kontroli budżetowej za 2013 r. prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli nie obejmował weryfikacji wartości mierników osiągnięcia celów wyznaczonych w planie wydatków w układzie zadaniowym.

2. Wykonanie wskaźników planów działalności kluczowych resortów

Przepisy dotyczące planów działalności i sprawozdań z ich wykonania zostały zawarte w art. 70 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi przepisami Minister kierujący działem sporządza do końca listopada każdego roku plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. W przypadku powierzenia ministrowi kierowania więcej niż jednym działem administracji, minister zobowiązany jest do sporządzenia jednego planu dla wszystkich kierowanych przez niego działów administracji rządowej, uwzględniającego specyfikę i cele oraz zadania każdego z nich. Plan działalności zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i planowane wartości. Przy sporządzaniu planu działalności należy uwzględnić priorytety polityki rządu. Służy temu obowiązek przedstawienia przez ministrów projektów planów Prezesowi Rady Ministrów, który może zaopiniować projekt w zakresie zgodności przedstawionego planu z polityką rządu. Do końca kwietnia każdego roku Minister kierujący działem sporządza obligatoryjnie sprawozdanie z wykonania planu działalności, w zakresie kierowanych przez niego działów administracji rządowej.

Plan działalności i sprawozdanie z wykonania planu działalności podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Sposób sporządzenia oraz elementy planu działalności i sprawozdania z jego wykonania określa rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie art. 70 ust. 7 ustawy o finansach publicznych²⁰⁸. Zgodnie z tym rozporządzeniem, plan działalności składa się z trzech części obejmujących:

- zestawienie najważniejszych celów²⁰⁹ przyjętych do realizacji dla działów administracji rządowej albo dla jednostek sektora finansów publicznych, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi wartościami, a także najważniejszych zadań służących realizacji tych celów wraz z odniesieniem tych celów do dokumentów o charakterze strategicznym,

²⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. z 2010 r. Nr 187, poz.1254).

²⁰⁹ Zgodnie z rozporządzeniem nie więcej niż pięciu celów.

- zestawienie celów zadań w budżecie państwa w układzie zadaniowym na rok, którego dotyczy plan, wskazanych jako priorytetowe, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi wartościami, a także podzadań budżetowych służących realizacji tych celów,
- zestawienie innych niż wymienione w poprzednich częściach celów, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi wartościami, a także najważniejszych zadań służących realizacji tych celów.

Z powyższego wynika, że część druga planu działalności jest powtórzeniem – choć nie w pełnym zakresie – planu finansowego w układzie zadaniowym.

Plany działalności sporządzane są na okres jednego roku, a po raz pierwszy sporządzone zostały na 2011 r. Ich analiza wskazuje na to, że zakładane najważniejsze cele przyjęte do realizacji dla działów administracji rządowej w wielu przypadkach corocznie zmieniały się, choć ich charakter wskazywał na to, że ostateczne ich osiągnięcie wymaga wieloletniego procesu. Budzi to wątpliwości co do trwałości przyjętej polityki realizacji zadań i osiągania wyznaczanych celów w kontekście efektywności zarządzania środkami publicznymi.

Analiza planów działalności (podobnie jak w przypadku planów w układzie zadaniowym) wskazuje na konieczność doskonalenia metodologii określania zadań służących realizacji wyznaczonego celu jak i mierników określających stopień ich realizacji. Istotną również jest kwestia niemożności – ze względu na brak określenia zasad – oceny osiągnięcia celu lub jego stopnia, w przypadku stosowania kilku mierników dla jednego celu, z których nie wszystkie zostały osiągnięte.

Sprawozdanie z wykonania planów działalności zawiera te same elementy, co plan, a ponadto dodatkową informację obejmującą opis przyczyn: niezrealizowania celów, wystąpienia istotnych różnic w planowanych i osiągniętych wartościach mierników lub podjęcia innych niż planowane zadań służących realizacji celów.

Przepisy nie określają sposobu weryfikacji i zatwierdzania przez organy nadzorujące ministrów kierujących działami administracji państwowej planów i sprawozdań z działalności. Plany te są jedynie przedstawiane Prezesowi Rady Ministrów. Brak jest również regulacji dotyczących konsekwencji nieosiągnięcia zaplanowanych celów działania.

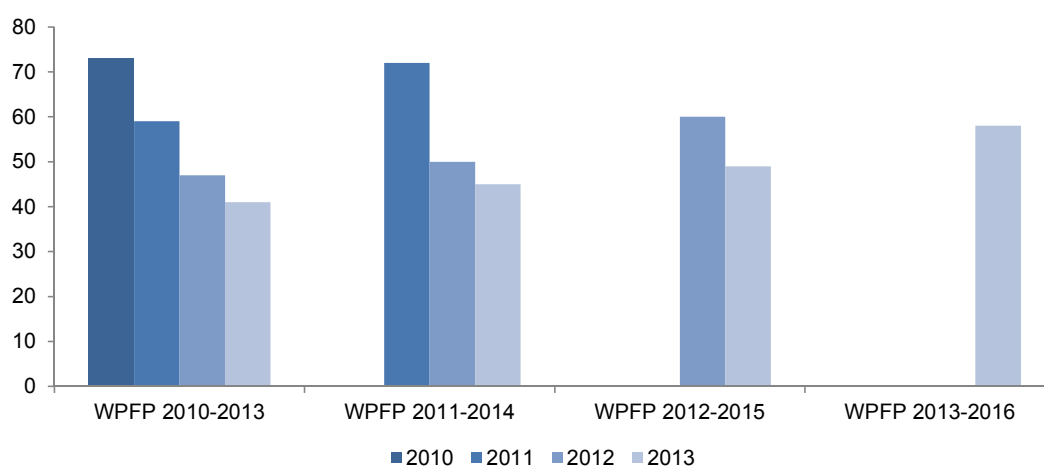
3. Wykonanie wskaźników Wieloletniego Planu Finansowego Państwa

Obowiązek sporządzania przez Radę Ministrów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF) został wprowadzony na mocy ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 104 ust. 3 tej ustawy prognozę wydatków budżetu państwa na kolejne lata przedstawia się w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji.

WFPF jest tzw. „planem kroczącym”, uchwalanym na rok bieżący oraz trzy następne lata. W kolejnych latach plan ten podlega dużym modyfikacjom pod względem zakresu informacji oraz wartości liczbowych. W rzeczywistości WFPF nie jest planem wieloletnim, z realizacji którego rząd lub kierownicy działów administracji rządowej mogliby zostać rozliczeni, lecz rodzajem prognozy niepodlegającej zewnętrznej ocenie. Ustanowienie WFPF w formie planu kroczącego, który jest corocznie modyfikowany, wskazuje na niską rangę tego dokumentu, podporządkowanego krótkookresowym celom finansowym i mało przydatnym do rozliczenia średniookresowych celów administracji rządowej.

Po raz pierwszy WFPF został sporządzony w 2010 r. jako plan finansowy na lata 2010–2013. Plan ten zawierał prognozę wydatków w podziale na 22 funkcje, 34 cele i 73 mierniki. Do 2013 r., czyli roku kończącego perspektywę zawartą w pierwszym WFPF, zachowano zaledwie 41 mierników z tego planu. Oznacza to, że do roku 2013, w kolejnych wersjach planu, zrezygnowano z 44% mierników zaplanowanych na lata 2010–2013. O ile w przypadku realizacji programu *Moje Boisko – Orlik 2012* wynikało to z jego wcześniejszego zakończenia, to w przypadku innych mierników związane z nimi zadania są w dalszym ciągu realizowane. Stosunkowo duża zmienność mierników przyjętych w pierwszym WFPF występowała we wszystkich latach jego perspektywy. W 2011 r. zrezygnowano z 14 jego mierników, w kolejnym roku – z 12, a w ostatnim roku pierwszej perspektywy – z następnych 6.

Wykres 35. Liczba mierników wykonania celów określonych w wieloletnich planach finansowych państwa w roku ich przyjęcia oraz w następnych latach



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

Bardzo podobna sytuacja dotyczyła wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2011–2014. Po roku jego obowiązywania, w kolejnej wersji WFPF, zrezygnowano z 22 mierników, zaś w następnym roku – z kolejnych 5 mierników. W przypadku wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2012–2015 po roku zrezygnowano z 11 mierników.

Dużej zmienności mierników towarzyszyło stopniowe zmniejszanie ich liczby. W pierwszym WFPF ujęto 73 mierniki, w drugim – 72, w trzecim – 60, zaś w czwartym – 58. Jednocześnie liczba celów określonych w WFPF zmniejszyła się z 34 w 2010 r. do 31 celów w roku 2013. Zmniejszenie się liczby mierników WFPF można byłoby uznać za zjawisko pożądane, gdyby nie to, że w dalszym ciągu odnoszą się one do zadań realizowanych za stosunkowo małe środki w stosunku do całości budżetu. Wśród 31 celów wpisanych do WFPF w 2013 r. znalazły się takie cele, na realizację których w roku ubiegłym przeznaczono 0,2 i 0,3 mld zł, czyli kwoty poniżej 0,1% wydatków budżetu państwa.

Poczynając od 2014 r., pomimo przedkładania Ministrowi Finansów informacji poszczególnych ministrów o realizacji WFPF, nie sporządza się łącznej informacji o wykonaniu tego Planu, zamieszczając w informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym omówienie realizacji WFPF.

W treści *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 r.* zamieszczono dane dotyczące realizacji mierników wykonania celów poszczególnych funkcji. Z danych tych wynika, że osiągnięto planowany w WPPF poziom 41 mierników, zaś w przypadku 17 mierników planowanego poziomu nie osiągnięto. Nie wykonano planu mierników w:

- funkcji 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny – w zakresie wykrywalności przestępstw,
- funkcji 3 – Edukacja, wychowanie i opieka – w zakresie odsetka dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym,
- funkcji 4 – Zarządzanie finansami państwa – w zakresie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB,
- funkcji 5 – Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa – w zakresie wartości planowanych przychodów z prywatyzacji,
- funkcji 7 – Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo – w zakresie liczby nowo budowanych mieszkań na 1000 mieszkańców oraz liczby mieszkań przypadającej na 1000 mieszkańców,
- funkcji 8 – Kultura fizyczna i sport – w zakresie liczby osób deklarujących aktywność fizyczną,
- funkcji 10 – Nauka polska – w zakresie liczby publikacji polskich autorów w światowej liczbie publikacji naukowych w czasopismach objętych bazą SCOPUS w odniesieniu do liczby żołnierzy SZRP i NSR,
- funkcji 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic – w zakresie wskaźnika potencjału bojowego oraz stanu osobowego Sił Zbrojnych w odniesieniu do liczby żołnierzy SZRP i NSR,
- funkcji 12 – Środowisko – w zakresie liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych,
- funkcji 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny – w zakresie zasięgu ubezpieczeń społecznych,
- funkcji 18 – Sprawiedliwość – w zakresie odsetka obywateli pozytywnie oceniających pracę sądów,
- funkcji 19 – Infrastruktura transportowa – w zakresie długości przebudowanych linii kolejowych,
- funkcji 20 – Zdrowie – w odniesieniu do liczby przeprowadzonych postępowań rejestracyjnych w zakresie produktów leczniczych, wyrobów medycznych i produktów biobójczych,
- funkcji 21 – Polityka rolna i rybacka – w zakresie wykorzystania limitu środków EFRROW na realizację programów rozwoju obszarów wiejskich.

Zakres kontroli budżetowej za 2013 r. prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli nie obejmował weryfikacji wartości wskaźników realizacji celów WPPF.

IX. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH

- ▶ **Deficyt sektora finansów publicznych wyniósł 48,9 mld zł (3,0% PKB). Zdaniem NIK został on zaniżony o 10,7 mld zł (0,6% PKB) w wyniku niewłaściwej konsolidacji przepływów wewnątrz sektora.**
- ▶ **W budżecie państwa i budżecie środków europejskich na zadania własne jednostek budżetowych wydatkuje się 60,1% zebranych dochodów publicznych, a pozostałe środki są transferowane głównie do podsektora samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Świadczy to o wysokiej centralizacji finansów publicznych.**
- ▶ **W Analizie po raz pierwszy zaprezentowane zostało rozliczenie wydatków całego sektora finansów publicznych według działów klasyfikacji budżetowej. Przedstawiono też główne trendy w wydatkach publicznych poniesionych w najważniejszych obszarach działalności państwa oraz rezultaty osiągnięte na skutek realizacji tych wydatków.**

Analiza wykonania ustawy budżetowej jest niewystarczająca do sformułowania oceny sytuacji finansowej sektora finansów publicznych, a nawet oceny sytuacji finansowej państwa. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze duża część zadań publicznych jest wykonywana przez jednostki inne niż państwowe jednostki budżetowe. Jednostki publiczne, których działalność nie jest bezpośrednio finansowana z budżetu państwa, realizują swoje zadania albo z wykorzystaniem środków własnych, albo przy pomocy transferów przekazywanych zazwyczaj z budżetu państwa, budżetów samorządowych lub z państwowych funduszy celowych. Aby ocenić, czy jednostki te zostały wyposażone w środki wystarczające do realizacji wyznaczonych zadań publicznych, należy dokonać oceny ich finansów połączonej z analizą efektów podejmowanych działań. Należy między innymi zbadać, czy kwota przekazana z budżetu państwa lub budżetu środków europejskich była odpowiednia, aby wykonać określone zadania, oraz czy wielkość dochodów gwarantowała jednostce utrzymanie stabilnej pozycji finansowej.

Po drugie niektóre transfery z budżetu państwa są wykazywane nie jako wydatki, tylko jako rozchody, co służy przede wszystkim wykazaniu niższego deficytu budżetu państwa oraz niższego deficytu sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości, jakie wynikają z faktycznego przepływu środków. Analiza sektora finansów publicznych pozwala lepiej zobrazować skutki takich działań.

Po trzecie budżet państwa i budżet środków europejskich pełnią funkcję redystrybucyjną w sektorze publicznym, do którego są zaliczane – obok jednostek sektora finansów publicznych – również niektóre przedsiębiorstwa publiczne, np. Polskie Koleje Państwowe PKP i Bank Gospodarstwa Krajowego. Skala redystrybucji środków pomiędzy jednostkami sektora publicznego jest miarą centralizacji finansów publicznych, a jednocześnie wskazuje na poziom niedopasowania dochodów własnych do kosztów zadań realizowanych przez jednostki przypisane do określonych segmentów tego sektora.

Po czwarte coraz częściej spotykamy się ze zjawiskiem współfinansowania tych samych zadań publicznych jednocześnie za pomocą budżetu państwa lub budżetu środków europejskich i środków pozabudżetowych. Aby opisać skutki wykonywania określonych wydatków budżetowych należy wziąć pod uwagę również środki pozabudżetowe wykorzystane do sfinansowania tych zadań.

Wreszcie po piąte w relacjach z Unią Europejską Polska jest zobowiązana do zachowania zrównoważonych finansów publicznych. Warto zwrócić uwagę, że instytucje międzynarodowe i zagraniczni inwestorzy zwracają uwagę przede wszystkim na stan finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych, a nie na sytuację jednej z jego składowych, jaką jest budżet państwa. Przykładanie nadmiernej wagi do kwestii wykonania budżetu państwa byłoby anachronizmem przeniesionym z czasów, gdy zdecydowana większość zadań publicznych była finansowana bezpośrednio z tego budżetu. Obecnie znacznie ważniejsze są procesy zachodzące w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych niż to, co dzieje się w budżecie państwa.

Przy okazji warto zwrócić uwagę na niespójność metodologii unijnej i krajowej w prezentowaniu podstawowych danych finansowych. W ustawie o finansach publicznych zdefiniowano zakres sektora finansów publicznych, który jest węższy, pod względem liczby istotnych podmiotów, od zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zdefiniowanego zgodnie z metodologią unijną. Biorąc to pod uwagę, instytucje zagraniczne i międzynarodowe najczęściej posługują się danymi obliczonymi zgodnie z ujęciem unijnym, coraz częściej odwołuje się do nich również w swoich analizach strona polska. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że dane o dochodach, wydatkach, deficycie i długu publicznym powinny być ujednoczone z metodologią unijną, tak aby nie wykazywać różnych wartości w odniesieniu do tych samych kategorii ekonomicznych.

Powyższy wniosek dotyczy sposobu obliczania wielkości dochodów i wydatków publicznych, natomiast sposób ich prezentowania powinien w jak największym stopniu uwzględniać krajową specyfikę finansów publicznych. Z tego powodu w zestawieniu dochodów i wydatków publicznych powinny być wyodrębniane zarówno najważniejsze jednostki (grupy jednostek), jak i najistotniejsze kategorie dochodów i wydatków. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych nie zawiera wielu danych, które są bardzo istotne dla oceny sytuacji w tym sektorze. Zgodnie z art. 182 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych. Wymóg ten został spełniony, jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że podobnie jak w poprzednich latach prezentowany zakres danych na temat finansów sektora jest bardzo ograniczony i brakuje w nim podstawowych wielkości istotnych dla oceny sytuacji finansowej państwa.

1. Dochody, wydatki i deficyt sektora finansów publicznych

Według danych Ministerstwa Finansów dochody sektora finansów publicznych wyniosły 650,3 mld zł, co odpowiada 39,8% produktu krajowego brutto w 2013 r. Wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 699,2 mld zł, tj. 42,7% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych był zatem, zdaniem Ministerstwa Finansów, równy 48,9 mld zł, czyli 3,0% PKB.

Kontrola metodologii obliczania przez Ministra Finansów dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, przeprowadzona przez NIK na przełomie 2012 i 2013 r., wykazała poważny błąd w sposobie liczenia dochodów publicznych.²¹⁰ Na skutek tej nieprawidłowości Ministerstwo Finansów publikuje istotnie zaniżoną, w stosunku do przyjętych standardów, wartość deficytu sektora finansów publicznych. Powodem wykazania nieprawidłowej kwoty deficytu było zaliczenie do dochodów publicznych, czyli dochodów pochodzących spoza sektora finansów publicznych, środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek zasilających otwarte fundusze emerytalne (OFE). W związku z tym nie został spełniony wymóg

²¹⁰ Kontrola I/12/001 Metodyka sporządzania przez Ministerstwo Finansów rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów jest dostępne na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli <http://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,11720.html>

art. 7 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nakazujący ustalenie dochodów i wydatków publicznych po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora.

Deficyt sektora finansów publicznych został znacząco zaniżony w całym okresie, jaki nastąpił po zmianie sposobu finansowania kosztów reformy emerytalnej, czyli w latach 2004–2013. Łączne zaniżenie deficytu w tych latach wyniosło 152,0 mld zł, czyli średnio 15,2 mld zł rocznie. Z danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów wynika, że w 2013 r. wykazano o 10,7 mld zł niższy, w stosunku do przyjętych standardów, deficyt sektora finansów publicznych przy założeniu, że inne operacje zostały wykazane prawidłowo.²¹¹ Podobnie jak miało to miejsce w roku ubiegłym, wniosek Najwyższej Izby Kontroli dotyczący zmiany sposobu liczenia dochodów publicznych i deficytu sektora finansów publicznych, nie został uwzględniony przez Ministra Finansów.

Po wyeliminowaniu z dochodów publicznych wszystkich środków przekazanych z budżetu państwa do FUS rzeczywiste dochody sektora finansów publicznych w 2013 r. wyniosły 639,6 mld zł, co odpowiada 39,1% wartości produktu krajowego brutto. Po tej korekcie deficyt sektora finansów publicznych w 2013 r. wyniósł 59,6 mld zł, czyli 3,6% PKB. W poniższej tabeli zaprezentowano zarówno dochody i deficyt obliczony przez Ministerstwo Finansów, jak i dochody oraz deficyt wyliczony przez Najwyższą Izbę Kontroli, która nie zaliczyła do dochodów publicznych kwoty przekazanej z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składki na otwarte fundusze emerytalne.

Tabela 58. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
Dochody wg Ministerstwa Finansów	486,2	514,0	539,7	551,1	602,7	651,1	650,3
Dochody wg NIK	470,0	494,1	518,6	528,8	587,3	642,9	639,6
Wydatki ogółem	485,2	534,0	590,8	635,8	660,1	689,3	699,2
Wynik wg Ministerstwa Finansów	1,0	-20,0	-51,1	-84,7	-57,4	-38,2	-48,9
Wynik wg NIK	-15,2	-39,9	-72,2	-107,0	-72,8	-46,3	-59,6
Rok poprzedni = 100							
Dochody wg Ministerstwa Finansów	115,8	105,7	105,0	102,1	109,4	108,0	99,9
Dochody wg NIK	116,1	105,1	105,0	101,9	111,1	109,5	99,5
Wydatki ogółem	109,7	110,1	110,6	107,6	103,8	104,4	101,4
Wynik wg Ministerstwa Finansów	-4,4	x	255,4	165,7	67,8	66,5	128,0
Wynik wg NIK	40,6	262,2	180,8	148,2	68,0	63,6	128,6
PKB = 100							
Dochody wg Ministerstwa Finansów	41,3	40,3	40,1	38,9	39,4	40,8	39,8
Dochody wg NIK	39,9	38,7	38,6	37,3	38,4	40,3	39,1
Wydatki ogółem	41,2	41,9	43,9	44,9	43,2	43,2	42,7
Wynik wg Ministerstwa Finansów	0,1	-1,6	-3,8	-6,0	-3,8	-2,4	-3,0
Wynik wg NIK	-1,3	-3,1	-5,4	-7,6	-4,8	-2,9	-3,6

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006-2012, obliczenia własne NIK.

²¹¹ Zestawienie dochodów i wydatków publicznych zostało wykonane pod koniec maja b.r., dlatego NIK szczegółowo nie kontrolowała poprawności jego sporządzenia.

Po stronie dochodowej problemem było zarówno wykonanie dochodów podatkowych, które zmniejszyły się w stosunku do 2012 r., powracając do poziomu z 2011 r., jak i wykonanie dochodów niepodatkowych, które były nieznacznie mniejsze niż przed rokiem. Z trzech głównych kategorii dochodów publicznych wymienionych w sprawozdaniu Rady Ministrów zwiększyły się jedynie dochody pochodzące z Unii Europejskiej oraz z innych zagranicznych źródeł bezzwrotnej pomocy finansowej, chociaż i w tym przypadku dynamika była najniższa od wielu lat.

W 2007 r., na początku poprzedniej perspektywy finansowej UE i w ostatnim roku wysokiej koniunktury poprzedzającej światowy kryzys gospodarczy, relacja dochodów podatkowych do PKB wynosiła 22,0%. W następnych latach relacja ta stopniowo się obniżała, by w 2013 r. osiągnąć wartość 18,5%. Z jednej strony obserwujemy w tym czasie nieprzerwany wzrost produktu krajowego, a z drugiej – we wszystkich latach z wyjątkiem 2011 r. zmniejszała się relacja dochodów podatkowych do PKB. Problem niższych wpływów w relacji do PKB dotyczy zarówno podatków pośrednich, jak i podatków dochodowych, a zwłaszcza CIT. Jak wskazują dane OECD, wielkość podatków dochodowych w relacji do PKB jest w Polsce bardzo niska na tle innych państw należących do tej organizacji²¹².

Tabela 59. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
Dochody ogółem wg NIK	470,0	494,1	518,6	528,8	587,3	642,9	639,6
Dochody podatkowe	258,4	274,9	268,0	276,0	301,3	307,4	302,4
w tym: podatki pośrednie	146,3	153,4	154,8	165,0	180,1	181,8	175,0
PIT	61,0	67,2	62,7	62,5	67,5	70,6	73,8
CIT	32,0	34,5	30,7	27,8	31,6	31,8	29,2
Podatki gminne	17,2	17,6	17,7	19,0	20,1	21,7	22,5
Krajowe dochody niepodatkowe wg NIK	196,6	198,2	214,6	211,8	233,8	266,9	264,4
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	14,9	21,0	36,0	41,0	50,7	68,7	72,8
Rok poprzedni = 100							
Dochody ogółem wg NIK	116,1	105,1	105,0	101,9	111,1	109,5	99,5
Dochody podatkowe	118,5	106,4	97,5	103,0	109,2	102,0	98,4
w tym: podatki pośrednie	114,9	104,9	100,9	106,6	109,2	100,9	96,2
PIT	125,3	110,2	93,3	99,7	108,0	104,6	104,4
CIT	126,5	107,8	89,0	90,6	113,7	100,7	91,9
Podatki gminne	b.d.	102,4	100,6	107,5	105,7	108,1	103,7
Krajowe dochody niepodatkowe wg NIK	106,4	100,8	108,3	98,7	110,4	114,1	99,1
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	752,9	140,7	171,4	113,6	123,7	135,5	106,1
PKB = 100							
Dochody ogółem wg NIK	39,9	38,7	38,6	37,3	38,4	40,3	39,1
Dochody podatkowe	22,0	21,5	19,9	19,5	19,7	19,3	18,5
w tym: podatki pośrednie	12,4	12,0	11,5	11,6	11,8	11,4	10,7
PIT	5,2	5,3	4,7	4,4	4,4	4,4	4,5
CIT	2,7	2,7	2,3	2,0	2,1	2,0	1,8
Podatki gminne	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Krajowe dochody niepodatkowe wg NIK	16,7	15,5	16,0	15,0	15,3	16,7	16,2
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	1,3	1,6	2,7	2,9	3,3	4,3	4,5

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów; sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006–2012; Mackiewicz-Łyziak J., Misiąg W., Tomalak M., *Dochody i wydatki publiczne w latach 2008–2009. Analiza regionalna*, Warszawa 2010.

²¹² OECD (2013), Revenue Statistics 2013, OECD Publishing, str. 25. http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2013-en-fr

W związku z coraz niższymi w relacji do PKB dochodami krajowymi, źródłem stabilizującym sytuację finansową państwa były środki europejskie. W 2013 r. relacja dochodów krajowych do PKB była o 4,0 punkty procentowe mniejsza niż w 2007 r., natomiast relacja środków europejskich do PKB zwiększyła się o 3,2 punkty procentowe. Zestawienie tych wielkości pokazuje, jak duże znaczenie miały środki europejskie dla stabilizacji finansów publicznych oraz realizacji celów rozwojowych państwa.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli publikowany od dwóch lat przez Ministerstwo Finansów zakres informacji o dochodach publicznych jest znacznie bardziej przejrzysty niż w latach wcześniejszych. W publikowanym zestawieniu brakuje jednak takich kategorii dochodów, jak dochody z majątku, zamiast których wykazuje się jedynie dywidendę, nie ma również wyodrębnionej kategorii „opłaty” (lub „opłaty i kary”) oraz „podatki gminne”. Wykazywanie takich pozycji, jak dywidenda (7,4 mld zł), wpłaty z zysku NBP (5,3 mld zł) oraz cło (2,0 mld zł), przy jednoczesnym pozostawieniu 90,2 mld zł jako nierozliczonej kwoty (pozostałe dochody), jest niecelowe.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej, wyrażone wolniejszym wzrostem gospodarczym, doprowadziło nie tylko do zmniejszenia dochodów, ale również do konieczności dostosowania wydatków do możliwości finansowych sektora finansów publicznych. Mimo że jednostkom tego sektora nie udało się w pełni zatrzymać wzrostu wydatków, to doprowadziły do znaczącego spowolnienia ich dynamiki. Dzięki temu relacja wydatków publicznych do PKB zmniejszyła się do najniższego poziomu od 2008 r., tzn. do 42,7%. Niestety, ograniczenie wydatków nie wynikało z wprowadzenia reform trwale poprawiających sytuację sektora finansów publicznych, lecz przede wszystkim ze zmniejszenia wielkości wydatków majątkowych, przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych. Relacja wydatków bieżących do PKB wzrosła z 37,7% do 38,4%, zaś relacja wydatków majątkowych zmniejszyła się z 5,5% do 4,4% PKB.

Pomimo że ograniczanie wydatków inwestycyjnych w czasie spowolnienia jest powszechnie stosowaną strategią, to niepokoić może zarówno skala tego procesu, jak i brak postępów w ograniczaniu wydatków bieżących. Bez reform ograniczających wielkość wydatków bieżących każde spowolnienie gospodarcze, skutkujące niższą dynamiką dochodów publicznych, prowadzić będzie do stanu nadmiernej nierównowagi finansowej, tak jak to się stało w 2013 r. Okazało się, że obserwowana w poprzednich latach stopniowa poprawa sytuacji finansowej państwa jest nietrwała, a doraźnie wprowadzone narzędzia ograniczania wydatków, takie jak zamrożenie wynagrodzeń w niektórych jednostkach sektora finansów publicznych, nie rozwiążą w dłuższym okresie problemu nadmiernych wydatków bieżących.

Po dwóch latach prowadzenia stosunkowo restrykcyjnej polityki fiskalnej, która skutkowałą ograniczeniem skali wydatków bieżących do poziomu nieprzekraczającego 37,7% PKB, w 2013 r. wydatki te ponownie osiągnęły poziom powyżej 38% PKB. Było to spowodowane znaczącym wzrostem wydatków socjalnych, które zwiększyły się z 16,0% do 16,9% PKB. Nieznacznie zwiększyła się również wielkość środków własnych UE, czyli wielkość wpłat, jakich Polska dokonuje na rzecz Unii Europejskiej. W 2013 r. po raz pierwszy wielkość ta przekroczyła poziom 1% PKB. W tym czasie do jednostek sektora finansów publicznych wpłynęły środki europejskie o wartości 4,5% PKB, a wartość netto rozliczeń Polski z Unią Europejską oraz z innymi krajami przekazującymi środki europejskie wyniosła 3,3% PKB.

Tabela 60. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
Wydatki ogółem	485,2	534,0	590,8	635,8	660,1	689,3	699,2
Wydatki bieżące	434,6	475,3	521,3	553,8	573,3	601,3	627,7
w tym: Wydatki socjalne ¹	188,5	203,2	223,8	237,4	242,7	255,2	276,2
Obsługa długu	29,1	26,9	34,1	36,5	39,1	46,2	45,1
Środki własne UE	10,6	12,2	13,4	14,3	14,7	15,9	18,1
Inne wydatki	206,4	233,0	250,0	265,6	276,8	284,0	288,3
Wydatki kapitałowe ²	50,6	58,7	69,6	81,9	86,8	88,0	71,5
	Rok poprzedni = 100						
Wydatki ogółem	109,7	110,1	110,6	107,6	103,8	104,4	101,4
Wydatki bieżące	108,1	109,4	109,7	106,3	103,5	104,9	104,4
w tym: Wydatki socjalne ¹	104,0	107,8	110,1	106,1	102,2	105,1	108,2
Obsługa długu	99,0	92,4	126,7	107,0	107,2	118,1	97,7
Środki własne UE	108,0	115,0	109,8	106,9	102,7	108,2	113,7
Inne wydatki	113,8	112,9	107,3	106,2	104,2	102,6	101,5
Wydatki kapitałowe ²	124,8	116,0	118,6	117,7	105,9	101,4	81,2
	PKB = 100						
Wydatki ogółem	41,2	41,9	43,9	44,9	43,2	43,2	42,7
Wydatki bieżące	36,9	37,3	38,8	39,1	37,5	37,7	38,4
w tym: Wydatki socjalne ¹	16,0	15,9	16,6	16,8	15,9	16,0	16,9
Obsługa długu	2,5	2,1	2,5	2,6	2,6	2,9	2,8
Środki własne UE	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Inne wydatki	17,5	18,3	18,6	18,7	18,1	17,8	17,6
Wydatki kapitałowe ²	4,3	4,6	5,2	5,8	5,7	5,5	4,4

¹ Od 2012 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych.

² Od 2012 r. wydatki majątkowe.

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007–2012, obliczenia własne.

Niższa dynamika środków unijnych, wysoki wzrost wydatków socjalnych oraz problemy z wykonywaniem dochodów złożyły się na znaczące ograniczenie skali realizowanych inwestycji. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem zmniejszył się z 12,8% w 2012 r. do 10,2% w 2013 r., co oznacza, że dla sektora finansów publicznych był to najmniej proinwestycyjny rok w całej siedmioletniej perspektywie finansowej.

W 2012 r. zmniejszyła się przewaga Polski nad średnią dla 27 krajów Unii Europejskiej²¹³ pod względem akumulacji brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych liczonej w relacji do PKB²¹⁴. Mimo ograniczenia nakładów inwestycyjnych Polska zachowała pod tym względem znaczącą, dwu-

²¹³ Bez Chorwacji.

²¹⁴ Akumulacja brutto jest to „przyrost majątku narodowego w określonym czasie obejmujący, w ujęciu wartościowym, nakłady brutto na środki trwałe, przyrost rzeczowych środków obrotowych, nabycie aktywów o wyjątkowej wartości pomniejszone o ich rozdysponowanie”. Cytat za stroną internetową Głównego Urzędu Statystycznego http://old.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-8.htm

krotną przewagą: akumulacja brutto krajowego sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosła 4,6% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej – średnio 2,3% PKB. Oznacza to, że w Polsce w dalszym ciągu inwestycje publiczne stanowią znacznie większą część PKB niż średnio w Unii Europejskiej. Podobnie jak we wcześniejszych latach przewaga Polski wynikała z wyższej akumulacji brutto w sferze spraw gospodarczych (w tym transportu), kultury, ochrony środowiska, zdrowia, oświaty oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Największą przewagą Polska zachowała w sferze spraw gospodarczych. W 2012 r. akumulacja brutto w tym obszarze wyniosła 2,2% PKB w Polsce oraz średnio 0,8% PKB w 27 krajach Unii Europejskiej. Chociaż nie są jeszcze dostępne dane za 2013 r., to należy przypuszczać, że przewaga Polski nad innymi krajami UE pod względem akumulacji brutto uległa znaczącemu zmniejszeniu, na co wskazuje istotne ograniczenie wydatków inwestycyjnych w sektorze finansów publicznych.

Na zakończenie części ogólnej analizy wydatków sektora finansów publicznych Najwyższa Izba Kontroli pragnie wskazać, że zakres informacji o wydatkach publicznych zawartej w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa jest nadal niewystarczający, mimo że informacja ta jest dużo bardziej przejrzysta niż w poprzednich latach. W dalszym ciągu kategoria *Inne wydatki bieżące* zajmuje drugą, pod względem kwoty, pozycję w zestawieniu wydatków publicznych, stanowiąc prawie 1/3 wydatków ogółem. Pozycja ta zawiera tak istotne rodzaje wydatków, jak wynagrodzenia z pochodnymi i wydatki na zakup towarów i usług, które warto byłoby prezentować oddzielnie.

Oprócz prowadzonej przez Ministerstwo Finansów statystyki dochodów i wydatków sektora finansów publicznych Główny Urząd Statystyczny zestawia i publikuje dane o dochodach, wydatkach i zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dane te, opracowane zgodnie z regułami systemu ESA95, są podstawą oceny wypełnienia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej norm odnoszących się do stanu równowagi finansów publicznych, czyli relacji deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto.

Gdyby podczas obliczania wielkości państwowego długu publicznego zastosowano metodologię obowiązującą w systemie rachunków narodowych ESA95, to po raz trzeci z rzędu zostałyby przekroczony drugi próg ostrożnościowy określony w ustawie o finansach publicznych, co skutkowałoby zaostreniem zasad planowania wysokości deficytu budżetu państwa i budżetów samorządowych na lata 2013–2015. Zgodnie z art. 86 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów zostałaby wtedy zobowiązana do uchwalenia projektu ustawy budżetowej, w której między innymi poziom dochodów i wydatków zapewniałby obniżenie wielkości długu Skarbu Państwa w relacji do PKB, z budżetu państwa nie można by było udzielać nowych pożyczek, bardzo ograniczona zostałaby też możliwość uchwalania budżetów z deficytem przez jednostki samorządu terytorialnego.

Na stronie internetowej Eurostatu opublikowane są dane o długu instytucji rządowych i samorządowych od 1995 r. Tak wysokiego długu, jaki Polska osiągnęła w 2013 r., nie stwierdzono w żadnym innym roku tego okresu. Wartość długu krajowych instytucji rządowych i samorządowych, po korekcie przekazanej NIK w trakcie kontroli budżetowej, odpowiadała wielkości 57,1% PKB.²¹⁵ Warto przypomnieć, że jeszcze w 2000 r. dług ten stanowił 36,8% PKB, czyli był o ponad 20 punktów procentowych mniejszy. Średnia wielkość długu w latach 1995–2012 wynosiła 46,0% PKB, czyli o 11 punktów procentowych mniej niż w roku 2013. Pomimo znaczącego wzrostu zobowiązań, jaki nastąpił

²¹⁵ Zgodnie ze wstępnymi danymi zawartymi w komunikacie dotyczącym deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r., przekazanymi Komisji Europejskiej, dług na koniec ubiegłego roku wyniósł 932,5 mld zł, czyli 57,0% PKB.

w ostatnich latach, Polska znajduje się jednak w grupie krajów o umiarkowanym zadłużeniu, wyprzedzając 16 innych, bardziej zadłużonych państw Unii Europejskiej.

Tabela 61. Podstawowe dane o nadwyżce lub deficycie oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-22,1	-46,9	-99,6	-110,9	-77,3	-61,7	-70,7
Sektor rządowy	-35,3	-49,8	-73,2	-90,1	-64,6	-61,0	-59,9
Sektor samorządowy	0,5	-2,3	-14,3	-17,7	-11,3	-4,1	-2,9
Sektor ubezpieczeń społecznych	12,7	5,2	-12,1	-3,1	-1,3	3,5	-7,8
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	529,4	600,8	684,1	777,4	859,2	886,9	934,6
	PKB = 100						
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-1,9	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Sektor rządowy	-3,0	-3,9	-5,4	-6,4	-4,2	-3,8	-3,7
Sektor samorządowy	0,0	-0,2	-1,1	-1,2	-0,7	-0,3	-0,2
Sektor ubezpieczeń społecznych	1,1	0,4	-0,9	-0,2	-0,1	0,2	-0,5
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	45,0	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6	57,1

Źródło: Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r., 2010 r., 2011 r., 2012 i 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych>, skorygowane dane Ministerstwa Finansów na temat długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2013 r.

Według wstępnych szacunków GUS deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. stanowił 4,3% PKB. W porównaniu z 2012 r. deficyt ten zwiększył się o 0,4% PKB, co byłoby dopuszczalne przy bardziej zrównoważonych finansach, natomiast w sytuacji nierównowagi stawia pod znakiem zapytania skuteczność prowadzonych działań naprawczych. Po raz kolejny nie został osiągnięty krótkookresowy cel finansowy, jakim w 2013 r. była redukcja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 3,5% PKB. W stosunku do prognozy zawartej w aktualizacji Programu Konwergencji z kwietnia 2013 r. wykonanie deficytu okazało się o 0,8% PKB wyższe²¹⁶.

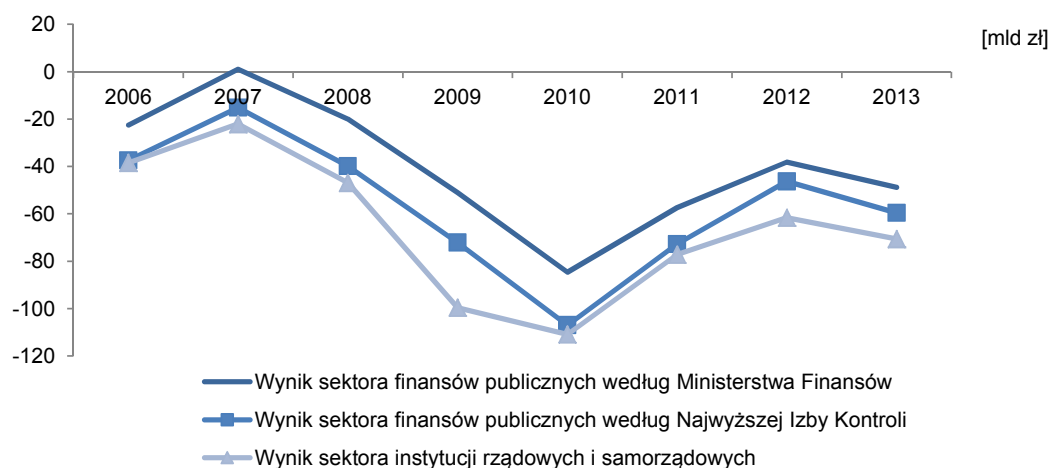
Zestawienie danych dotyczących sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz sektora finansów publicznych wskazuje, że w całym okresie objętym analizą deficyt liczony metodą krajową był niższy od deficytu liczonego zgodnie z metodologią stosowaną przez Unię Europejską. Niższy deficyt liczony metodą krajową wynikał między innymi z zaliczenia do dochodów publicznych transferu z budżetu państwa do FUS z tytułu refundacji ubytku składki przekazywanej OFE.

Porównanie danych dotyczących deficytu wskazuje, że gdyby Ministerstwo Finansów zastosowało się do wniosku NIK, zalecającego eliminację środków przekazanych z budżetu państwa do OFE przy obliczaniu wielkości dochodów publicznych, to deficyt sektora finansów publicznych byłby bardziej zbliżony do deficytu instytucji rządowych i samorządowych. W 2013 r. deficyt sektora finansów

²¹⁶ Program Konwergencji. Aktualizacja 2013, Warszawa 2013. <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/Program+Konwergencji+-+Aktualizacja+2013>.

publicznych prezentowany przez Ministerstwo Finansów był o 1,3% niższy od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Po uwzględnieniu korekty polegającej na pełnym wyeliminowaniu transferów z budżetu państwa do FUS różnica pomiędzy deficytem sektora finansów publicznych i deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszyłaby się do 0,7% PKB. Uwzględnienie wniosku NIK pozwoliłoby na przedstawienie znacznie bardziej rzetelnego obrazu sytuacji finansowej państwa.

Wykres 36. Nadwyżka lub deficyt sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006–2013



Źródło: Dane przekazane przez Ministerstwo Finansów; Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006-2012; Główny Urząd Statystyczny, Komunikaty dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009-2013, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/>; obliczenia własne NIK.

2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych

Tak jak w poprzednich latach, największa część dochodów publicznych została zrealizowana w podsektorze rządowym, przede wszystkim w budżecie państwa i budżecie środków europejskich. W tym podsektorze wykonano również największe wydatki publiczne. Dane zamieszczone w tabeli 62 pokazują, jak znaczne są rozbieżności pomiędzy dochodami publicznymi poszczególnych podsektorów a ich potrzebami finansowymi. Dla zobrazowania skali transferów pomiędzy podsektorami można wskazać następujące fakty:

- sfinansowanie własnych potrzeb podsektora rządowego wymagało w 2013 roku wykorzystania tylko 70,6% zgromadzonych przez ten podsektor dochodów publicznych, a w budżecie państwa jeszcze mniej (60,1%); nadwyżka dochodów publicznych nad wydatkami publicznymi w budżecie państwa i budżecie środków europejskich wyniosła aż 137,1 mld zł, środki te zostały wytransferowane do innych jednostek sektora finansów publicznych, przede wszystkim z podsektora ubezpieczeń społecznych i podsektora samorządowego,
- wydatki ogółem jednostek podsektora samorządowego są finansowane w ponad 51% środkami przekazanymi z innych jednostek sektora finansów publicznych,

- w podsektorze ubezpieczeń społecznych dochody własne pokrywają 61,0% wydatków tego podsektora, przy czym poziom samofinansowania jest silnie zróżnicowany – Narodowy Fundusz Zdrowia finansuje swoje wydatki niemal wyłącznie za pomocą środków własnych, pochodzących spoza sektora, podczas gdy dochody własne Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS wystarczają zaledwie na sfinansowanie 9,1% wydatków, a pozostałą kwotę stanowi przede wszystkim dotacja z budżetu państwa.

Tabela 62. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2013 r. według podsektorów

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych					
	Ogółem		Podsektor rządowy		Podsektor samorządowy	Podsektor ubezpieczeń społecznych
	w tym: wykonanie ustawy budżetowej	Ogółem	w tym: budżet państwa i budżet środków europejskich			
	mld zł					
Dochody wg NIK						
Przed konsolidacją	897,9	576,5	406,5	349,3	227,8	263,6
Po konsolidacji	639,6	456,9	364,8	343,8	100,6	174,2
Wydatki						
Przed konsolidacją	957,5	624,7	444,2	385,2	227,9	285,4
Po konsolidacji	699,2	433,5	258,1	206,7	199,1	242,0
Wynik wg NIK						
Przed konsolidacją	-59,6	-48,2	-37,7	-35,9	-0,1	-21,8
Po konsolidacji	-59,6	23,4	106,7	137,1	-98,5	-67,8
	%					
Dochody wg NIK						
Przed konsolidacją	100,0	64,2	44,7	38,4	25,1	30,2
Po konsolidacji	100,0	71,4	57,0	53,8	15,7	27,2
Wydatki						
Przed konsolidacją	100,0	65,2	46,4	40,2	23,8	29,8
Po konsolidacji	100,0	62,0	36,9	29,6	28,5	34,6
Wynik wg NIK						
Przed konsolidacją	100,0	80,9	77,3	73,6	0,2	22,5
Po konsolidacji	100,0	-39,3	-179,0	-230,0	165,3	113,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Dane w tabeli 62 pokazują istotną rolę budżetu państwa w gromadzeniu i dystrybuowaniu środków publicznych. Budżet państwa służy nie tylko finansowaniu podstawowych zadań państwa (administracja rządowa, obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości), ale i kształtuje – poprzez system transferów wewnątrz sektora finansów publicznych – sytuację finansową

wszystkich podstawowych segmentów tworzonych przez jednostki publiczne. Oznacza to, że finanse publiczne są w dalszym ciągu dosyć mocno scentralizowane.

Analiza wyłącznie dochodów i wydatków jednostek sektora finansów publicznych nie wystarcza, aby ocenić skalę transferowania środków publicznych zarówno pomiędzy tymi jednostkami, jak i do jednostek publicznych niezaliczanych do tego sektora. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na zaniżanie wielkości wydatków budżetu państwa dokonywane w celu wykazania jak najniższego deficytu, na co zezwala obowiązujące prawo, lecz od strony ekonomicznej oraz ze względu na przejrzystość systemu finansowego państwa takie postępowanie jest nieprawidłowe. Obecnie istotna część środków publicznych jest przekazywana z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów z pominięciem wydatków budżetu państwa. Ponadto problemem jest przekazywanie zadań publicznych finansowanych wcześniej z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych lub poza ten sektor bez zapewnienia odpowiedniego finansowania. Powoduje to konieczność zadłużania się przez te jednostki. W sytuacji, gdy jednostki nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, jak to się dzieje w przypadku Krajowego Funduszu Drogowego i PKP PLK, ich zobowiązania nie są wykazywane w długu publicznym, a w przypadku PKP PLK również w długu licznym zgodnie z unijną metodologią ESA 95. Zaniżanie deficytu budżetu państwa, deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego jest niepokojącym zjawiskiem, gdyż wielkości te stanowią podstawę do dokonania przez społeczeństwo oceny sytuacji finansowej państwa.

W 2013 r. zidentyfikowano następujące działania, które miały wpływ na wykazywanie odpowiednio niższego deficytu budżetu państwa:

- do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano, w formie rozchodów budżetu państwa, środki na refundację utraconych przez FUS wpływów ze składki stanowiącej dochody otwartych funduszy emerytalnych – 10,7 mld zł,
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych otrzymał pożyczkę z budżetu państwa na sfinansowanie niedoborów – 12,0 mld zł,
- z budżetu państwa przekazano do wybranych jednostek – w formie rozchodów – środki uzyskane w wyniku prywatyzacji Skarbu Państwa – 2,7 mld zł,
- Bank Gospodarstwa Krajowego, niezaliczany do sektora finansów publicznych, otrzymał od Ministra Finansów obligacje Skarbu Państwa w celu podwyższenia funduszy własnych – 2,0 mld zł,
- Krajowy Fundusz Drogowy, będący rachunkiem prowadzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego, pozyskał, w formie kredytów i obligacji, środki przeznaczone na sfinansowanie inwestycji i remontów krajowych dróg publicznych, zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (państwową jednostkę budżetową); obligacje i kredyty emitowane lub zaciągane na rzecz KFD są objęte gwarancjami Skarbu Państwa – 2,6 mld zł,
- w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zmniejszono kwotę dotacji z budżetu państwa dla spółki PKP Polskie Linie Kolejowe na finansowanie inwestycji kolejowych określonych w *Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015*, brakujące środki na sfinansowanie programu miała pozyskać spółka PKP PLK w drodze emisji obligacji; zdaniem NIK spółka ta nie posiada wystarczającej zdolności kredytowej, żeby z przychodów z działalności spłacać dodatkowe zobowiązania zaciągane w celu sfinansowania inwestycji kolejowych; wzrost zadłużenia PKP PLK nie wpłynął na zwiększenie państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczonego zgodnie z metodologią unijną, gdyż spółka ta nie jest zaliczana ani do sektora finansów publicznych, ani do sektora instytucji rządowych i samorządowych – 1,0 mld zł.

Łączne skutki finansowe wyżej wymienionych działań wyniosły 31,0 mld zł, co stanowiło 1,9% PKB.

Z łącznego zestawienia planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej wynika, że Sejm za pomocą tej ustawy sprawuje kontrolę nad 71,4% dochodów publicznych oraz 62,0% wydatków publicznych. Jeśli w obliczeniach pominiemy podsektor samorządowy, pozostawiając tylko jednostki podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych, to dochody jednostek ujętych w ustawie budżetowej stanowią będą 82,1% dochodów publicznych i 66,6% wydatków publicznych. Dane te z jednej strony świadczą o szerokim zakresie ustawy budżetowej, za pomocą której jest kontrolowana przeważająca część środków publicznych, a z drugiej strony potwierdzają znaczącą centralizację w gromadzeniu i dystrybuowaniu tych środków.

Tabela 63. Wykonanie wydatków zawartych w planach finansowych znajdujących się w ustawie budżetowej na lata 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	383,3	395,5	427,6	433,5	103,2	108,1	101,4	113,1
Budżet państwa	145,2	149,3	157,7	158,8	102,8	105,6	100,7	109,4
Budżet środków europejskich	32,6	41,1	52,6	47,9	126,2	127,8	91,0	146,8
Państwowe fundusze celowe	193,7	192,4	202,0	213,9	99,4	105,0	105,9	110,4
Agencje wykonawcze	4,3	5,4	6,2	5,6	125,2	115,1	90,0	129,7
Instytucje gospodarki budżetowej	0,4	1,2	1,3	1,0	274,9	109,9	78,2	236,4
Pozostałe państwowe osoby prawne	7,1	6,0	7,7	6,3	84,4	128,5	81,3	88,1
	Wydatki publiczne ogółem = 100							
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	59,9	59,9	62,0	62,0				
Budżet państwa	22,7	22,6	22,9	22,7				
Budżet środków europejskich	5,1	6,2	7,6	6,8				
Państwowe fundusze celowe	30,2	29,2	29,3	30,6				
Agencje wykonawcze	0,7	0,8	0,9	0,8				
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,2	0,2	0,1				
Pozostałe państwowe osoby prawne	1,1	0,9	1,1	0,9				

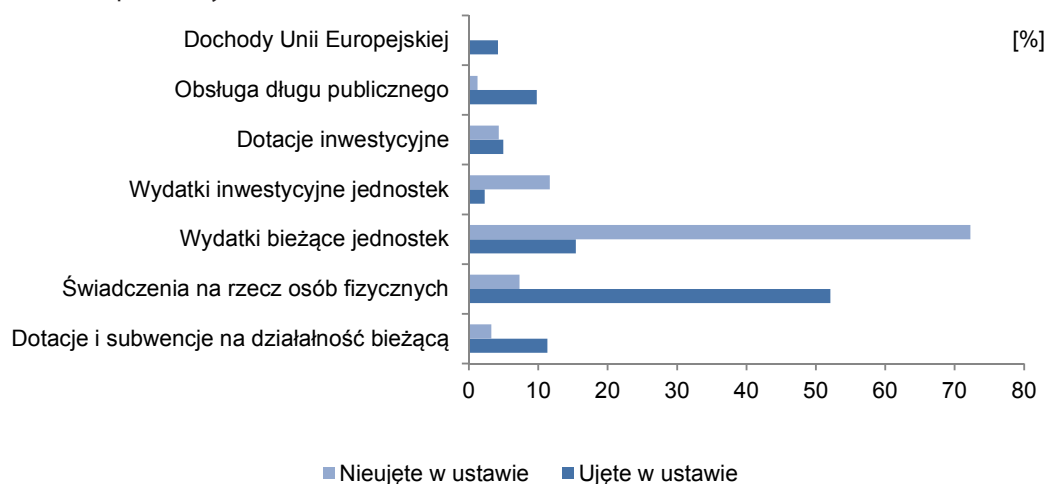
Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Największą część wydatków publicznych ujętych w ustawie budżetowej realizuje się za pomocą środków gromadzonych nie w budżecie państwa, tylko w funduszach celowych. W latach 2010–2013 wydatki tych funduszy średnio stanowiły prawie 30% wydatków publicznych. Budżet państwa zajmował drugie miejsce ze średnim udziałem w wydatkach publicznych równym 22,7%. Oprócz budżetu państwa i funduszy celowych istotny udział w wydatkach publicznych posiadał budżet środków europejskich. Pozostałe jednostki z grupy instytucji, których plany finansowe ujęto w ustawie budżetowej, tj. agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz pozostałe państwowe osoby prawne łącznie wykonywały w badanych latach około 2% wydatków publicznych.

Warto jednak zauważyć, że dynamika wydatków publicznych w agencjach wykonawczych oraz instytucjach gospodarki budżetowej była wyjątkowo wysoka.

Struktura wydatków publicznych realizowanych przez jednostki ujęte w ustawie budżetowej znacząco odbiegała od struktury wydatków pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. W tych drugich dominowały wydatki własne – bieżące i inwestycyjne – które łącznie stanowiły 84% wykonanych przez te jednostki wydatków publicznych. Natomiast w wydatkach realizowanych przez jednostki ujęte w ustawie budżetowej przeważały świadczenia na rzecz osób fizycznych (52%), a wydatki własne stanowiły jedynie 18% wydatków publicznych. Niewiele mniejszy udział w tych wydatkach miały dotacje i subwencje na działalność bieżącą i inwestycyjną, a około 10% stanowiły wydatki na obsługę długu publicznego.

Wykres. 37. Struktura wydatków publicznych jednostek, których plany finansowe zostały ujęte w ustawie budżetowej, oraz struktura wydatków innych jednostek sektora finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Do tego miejsca analiza skupiała się przede wszystkim na sytuacji finansowej podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych, w dużym stopniu regulowanej za pomocą ustawy budżetowej. Aby jednak mieć pełny obraz sytuacji w sektorze finansów publicznych, należy rozszerzyć analizę o kluczowe problemy z zakresu finansów sektora samorządowego, w których najistotniejszą część dochodów i wydatków realizują jednostki samorządu terytorialnego (JST). W 2013 r. wydatki wykonane przez te jednostki stanowiły 22,7% wydatków publicznych ogółem oraz 79,6% wydatków publicznych zrealizowanych w sektorze samorządowym.

Od sześciu lat jednostki samorządu terytorialnego nie miały tak niskiego deficytu jak w 2013 r. Wynik sektora JST zamknął się niewielkim deficytem w wysokości 0,4 mld zł, podczas gdy w pięciu wcześniejszych latach średni deficyt wynosił 8,8 mld zł. Znacząca redukcja deficytu zbiegła się z pogorszeniem sytuacji gospodarczej w Polsce. Samorządy stanęły przed trudnym zadaniem równoważenia budżetów. Konieczność przywrócenia równowagi budżetowej wynikała zarówno z potrzeby dostosowania się do obowiązujących od 2014 r. nowych zasad obliczania dopuszczalnej kwoty spłat zadłużenia, jak i z wyższego poziomu długu, który od 2008 r. powiększył się o 140%. Stopniowe równoważenie budżetów następowało od 2011 r., co wymagało utrzymania w tym okresie niższej dynamiki wydatków w porównaniu z dynamiką dochodów. Od 2010 r. wydatki zwiększyły się zaledwie

o 3,4%, a dochody – o 12,7%. Dla porównania, tylko w 2011 r. inflacja wyniosła 4,3%, co wskazuje, że ceny wzrosły bardziej w jednym roku niż wydatki JST w ciągu trzech lat.

W ostatnich trzech latach dochody własne JST cechowały się większą dynamiką od dochodów transferowych. Od 2010 r. do 2013 r. dochody własne zwiększyły się o 15,3%, zaś dochody transferowe – o 10,2%. Mimo to dochody własne wciąż pozostają niewiele większe od dochodów transferowych, a proporcja tych dwóch rodzajów dochodów jest zbliżona do tej, jaką obserwowaliśmy w 2006 r.²¹⁷ Rozwój gospodarczy, trwający nieprzerwanie w całym okresie objętym analizą, nie przyczynił się znacząco do zwiększenia bazy dochodowej i niezależności finansowej samorządów.

Tabela 64. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013

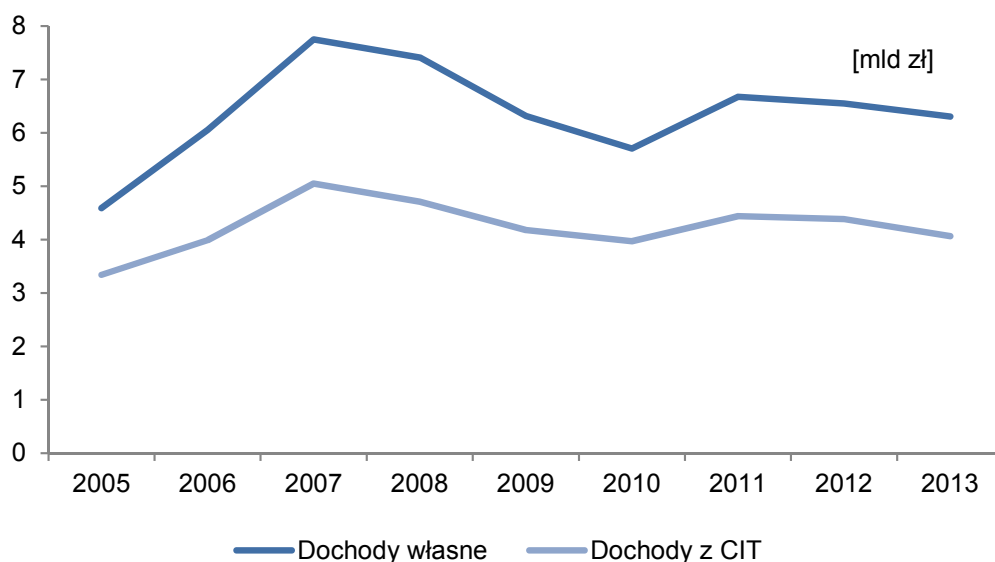
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
DOCHODY OGÓŁEM	131,4	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5
Dochody własne	74,1	78,3	75,3	78,6	83,6	87,1	90,7
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	7,6	7,5	6,6	6,1	6,9	6,8	6,3
podatek dochodowy od osób fizycznych	25,6	28,5	27,0	26,9	29,4	30,8	32,5
podatek od nieruchomości	12,7	13,4	14,2	15,1	16,3	17,6	18,7
dochody z majątku	6,4	6,1	5,7	6,4	6,5	6,9	7,6
Dotacje celowe	20,5	23,8	34,2	37,0	39,3	39,7	41,5
Subwencja ogólna	36,8	40,5	45,3	47,2	48,3	50,7	51,3
WYDATKI OGÓŁEM	129,1	145,2	167,8	177,8	181,6	180,5	183,8
Wydatki majątkowe	27,1	31,9	43,1	44,2	42,4	35,6	35,0
Wydatki bieżące	102,0	113,3	124,7	133,6	139,2	144,8	148,8
w tym: wydatki na wynagrodzenia	37,5	42,0	46,1	49,7	54,1	56,1	57,0
wydatki na obsługę długu	1,0	1,3	1,4	1,9	2,7	3,5	2,8
WYNIK	2,3	-2,6	-13,0	-15,0	-10,3	-3,0	-0,4
ZOBOWIĄZANIA	25,9	28,8	40,3	55,1	65,8	67,8	69,2
	Rok poprzedni = 100						
DOCHODY OGÓŁEM	112,3	108,5	108,6	105,2	105,2	103,6	103,4
Dochody własne	117,8	105,7	96,2	104,4	106,4	104,2	104,1
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	126,7	98,7	88,0	92,4	113,1	98,6	92,6
podatek dochodowy od osób fizycznych	124,3	111,3	94,7	99,6	109,3	104,8	105,3
podatek od nieruchomości	104,1	105,5	106,0	106,3	107,9	108,0	106,4
dochody z majątku	113,0	96,2	92,4	111,8	101,6	107,6	108,9
Dotacje celowe	104,6	116,1	143,9	108,1	106,2	100,9	104,7
Subwencja ogólna	106,7	110,1	111,9	104,2	102,4	104,8	101,2
WYDATKI OGÓŁEM	107,6	112,5	115,6	106,0	102,1	99,4	101,9
Wydatki majątkowe	108,4	117,7	135,1	102,6	95,9	84,0	98,3
Wydatki bieżące	107,4	111,1	110,1	107,1	104,2	104,1	102,8
w tym: wydatki na wynagrodzenia	107,8	112,0	109,8	107,9	108,8	103,7	101,5
wydatki na obsługę długu	125,0	130,0	107,7	135,7	142,1	129,2	81,2
WYNIK	-76,7	-113,0	500,0	115,4	68,7	29,6	12,5
ZOBOWIĄZANIA	103,7	111,2	140,0	136,7	119,4	103,2	102,0

Źródło: dane Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe; obliczenia własne>.

²¹⁷ Pomijając dochody będące transferem środków europejskich, gdyż ich uwzględnienie zniekształciłoby wnioski.

Stosunkowo wysoki wzrost dochodów własnych JST nastąpił w wyniku istotnego zwiększenia się wpływów z PIT, podatku od nieruchomości oraz dochodów z majątku. Najistotniejszym źródłem dochodów spośród trzech wyżej wymienionych jest podatek dochodowy od osób fizycznych, który stanowi prawie 36% dochodów własnych JST. Podobnie jak podatek od nieruchomości, PIT jest źródłem dochodów przede wszystkim gmin. W przeciwieństwie do wyżej wymienionych podatków podatek dochodowy od osób prawnych charakteryzował się w ostatnich latach bardzo niską dynamiką. W 2013 r. wpływy JST z tego podatku zmniejszyły się o 7,4% w stosunku do roku poprzedniego, W porównaniu z 2006 r. wpływy z CIT wzrosły zaledwie o 5%, co oznacza dosyć istotny spadek dochodów w wielkościach realnych. O ile zmniejszenie się realnej wartości dochodów z CIT nie ma istotnego znaczenia dla większości gmin i powiatów, dla których stanowi zaledwie niewielką część wpływów, to w przypadku województw samorządowych jest to poważny problem. W 2013 r. dochody z CIT stanowiły prawie 2/3 dochodów własnych województw, miały zatem dla tych jednostek podstawowe znaczenie.

Wykres 38. Dochody własne i wpływy województw samorządowych z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2006–2013



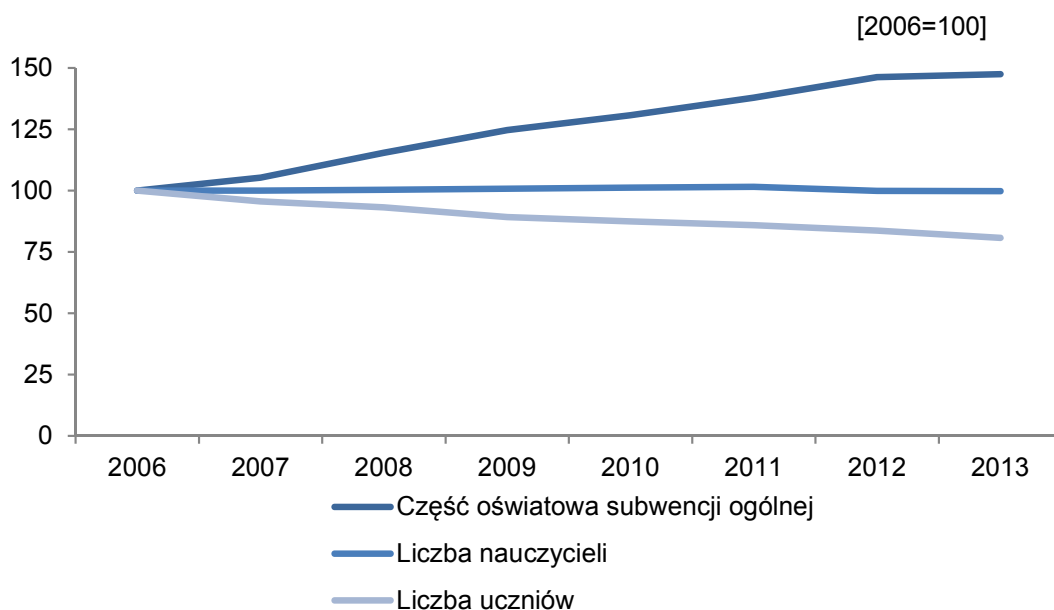
Źródło: Ministerstwo Finansów, Informacje z wykonania budżetów województw za 4 kwartały 2005–2013 roku.

Województwa samorządowe są głównymi wykonawcami polityki rozwoju regionalnego, dlatego powinny być wyposażone w dochody możliwe do prognozowania przynajmniej w średnim okresie. Dochody te powinny być również stosunkowo stabilne. Oparcie dochodów własnych województw na jednym z najbardziej niestabilnych źródeł finansowania nie zapewnia skutecznej realizacji zadań, dlatego system finansowania województw należy ocenić negatywnie. Województwa, aby móc właściwie realizować zadania z zakresu rozwoju regionalnego, potrzebują większej dywersyfikacji bazy dochodowej oraz bardziej stabilnych źródeł dochodów własnych.

W 2013 r., po raz pierwszy od bardzo wielu lat, subwencja ogólna z budżetu państwa dla JST zwiększyła się o mniej niż 1 mld zł. Stało się tak przede wszystkim za sprawą niemal całkowitego zahamowania wzrostu części oświatowej. W roku szkolnym 2012/2013 zmniejszyła się liczba nauczycieli, co wpłynęło na istotne zmniejszenie się tempa wzrostu tej części subwencji. W całym okre-

się objętym analizą, czyli od 2007 r., tempo wzrostu liczby nauczycieli było większe od tempa wzrostu liczby uczniów (które przez cały czas było ujemne). Jeszcze w 2006 r. na jednego pełnozatrudnionego nauczyciela przypadało prawie dziesięciu uczniów, a siedem lat później – mniej niż ośmiu.

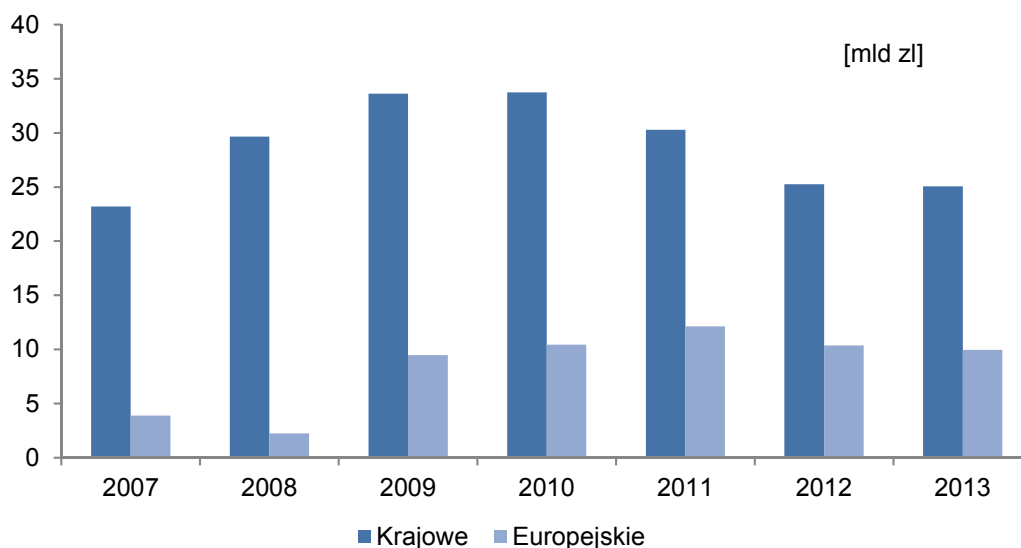
Wykres 39. Dynamika części oświatowej subwencji ogólnej, liczby nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty) i liczby uczniów w latach 2007–2013



Źródło: Obliczenia własne NIK na podstawie: Ministerstwo Finansów, *Informacje z wykonania budżetów województw za 4 kwartały 2006–2013 roku*; System Informacji Oświatowej; GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*, str. 131.

Niska dynamika wydatków ma swoje źródło w ograniczeniu przez samorządy aktywności inwestycyjnej. W 2013 r., po raz trzeci z rzędu, zmniejszyły się ich wydatki majątkowe. W porównaniu z 2010 r., w którym wykonano najwyższe wydatki majątkowe od czasu reaktywowania samorządu terytorialnego, wydatki te były niższe o 20,8%. Nie oznacza to bynajmniej, że w 2013 r. wydatki majątkowe były szczególnie niskie. W porównaniu do udanych pod względem finansowym lat 2006–2007 wydatki te były realnie wyższe o 20%. W przeciwieństwie do sektora rządowego, w którym wzrost wydatków finansowanych za pomocą środków europejskich nie spowodował zmiany w wielkości wydatków majątkowych finansowanych za pomocą środków krajowych, jednostki samorządu terytorialnego wraz z napływem większych funduszy unijnych, zwiększyły również zaangażowanie środków własnych. W 2010 r. wydatki majątkowe JST finansowane za pomocą środków krajowych były o 10,5 mld zł wyższe niż w 2007 r., podczas gdy wydatki finansowane za pomocą środków europejskich zwiększyły się o 6,6 mld zł. O ile jednak w kolejnych latach wielkość wydatków finansowanych za pomocą środków europejskich utrzymała się na poziomie bliskim 10 mld zł, to wydatki krajowe istotnie się zmniejszyły – z 33,7 mld zł w 2010 r. do 25,1 mld zł w 2013 r. W efekcie udział środków europejskich zwiększył się z niespełna 24% w 2010 r. do ponad 28% w latach 2011–2013.

Wykres 40. Źródła finansowania wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez Ministerstwo Finansów.

Wydatki bieżące JST zwiększyły się o 2,8% w porównaniu z 2012 r., czyli nieco bardziej niż produkt krajowy brutto. W tym czasie wydatki na wynagrodzenia zwiększyły się o 1,5%. Wzrost wydatków bieżących, w tym wydatków na wynagrodzenia, należy uznać za stosunkowo nieduży, zwłaszcza że gminy przejęły w 2013 r. realizację nowego zadania, jakim jest zagospodarowanie opadów komunalnych mieszkańców.

W 2013 r. ponownie wzrosło zadłużenie JST, tym niemniej jego dynamika była najniższa od wielu lat. Na koniec 2013 r. wielkość tego zadłużenia sięgała prawie 70 mld zł. Od 2007 r. zadłużenie JST zwiększyło się o ponad 44 mld zł. Spowodowało to wzrost wielkości i udziału kosztów obsługi długu w budżetach JST. W 2006 r. wydatki na obsługę długu stanowiły 0,8% łącznych wpływów JST z tytułu dochodów własnych i subwencji ogólnej, a w 2013 r. – 2,0%.²¹⁸ Chociaż wzrost zadłużenia i kosztów jego obsługi był znaczący, to wciąż wielkości te nie stanowią poważnego zagrożenia dla finansów sektora samorządowego. Dla porównania warto przypomnieć, że w budżecie państwa relacja kosztów obsługi zadłużenia do dochodów ogółem przekraczała 15%.

Zahamowanie dynamiki zadłużenia doprowadziło do zmniejszenia się z 38,3% do 37,7% relacji długu do dochodów JST. Relacja zadłużenia do dochodów zmniejszyła się we wszystkich objętych analizą rodzajach jednostek z wyjątkiem województw. Najbardziej – o 2,1 punktu procentowego – zmniejszono skalę zadłużenia w pozostałych gminach miejskich, czyli gminach miejskich z pominięciem miast na prawach powiatu. W tych ostatnich utrzymał się najwyższy, w relacji do dochodów, poziom zadłużenia, przekraczający 48%.

Warto zwrócić uwagę, że w perspektywę finansową 2007–2013 jednostki samorządu terytorialnego wkraczały z zadłużeniem równym 21,3% dochodów. Nową perspektywę finansową UE – 2014–2020 – samorządy rozpoczęły z zadłużeniem równym 37,7% dochodów. Oznacza to, że w bieżącej perspek-

²¹⁸ Pominięto dotacje celowe ze względu na brak możliwości swobodnego dysponowania tymi środkami przez samorządy.

tywie znalezienie środków zewnętrznych na współfinansowanie projektów rozwojowych nie będzie tak łatwe, ponieważ część jednostek osiągnęła lub jest bliska osiągnięcia takiego poziomu zadłużenia, którego przekroczenie spowodowałoby nadmierny wzrost ryzyka finansowego oraz zagrożenie ciągłości wykonywania zadań publicznych. Najbardziej zadłużeni są najwięksi inwestorzy samorządowi, czyli województwa i miasta na prawach powiatu. Niższe zadłużenie pozostałych gmin, zwłaszcza wiejskich, oraz powiatów, wynika z ich ograniczonych możliwości zaciągania zobowiązań, a nie z prowadzonej przez te jednostki polityki finansowej.

Tabela 65. Relacja zadłużenia do dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2013

Lata	JST	Województwa	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
	%						
2006	21,3	16,6	16,8	27,6	21,8	20,4	15,4
2007	19,7	17,8	16,3	24,0	20,0	19,2	14,7
2008	20,2	18,1	15,9	25,8	19,9	19,3	14,5
2009	26,0	15,6	19,5	37,2	26,7	25,3	18,3
2010	33,8	30,4	24,2	43,5	33,3	33,3	26,6
2011	38,4	36,9	26,1	49,4	36,5	37,4	30,8
2012	38,2	40,1	26,5	48,3	36,3	36,4	29,5
2013	37,7	41,1	25,5	48,1	34,2	35,4	28,7

Źródło: Dane opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe-oraz-obliczenia-wlasne>.

Wysokie zadłużenie charakteryzuje przede wszystkim jednostki o wysokich dochodach. W 2013 r. średnie zadłużenie 10% gmin o najwyższych dochodach w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przekraczało 2,4 tys. zł, natomiast średnie zadłużenie 10% gmin o najniższych dochodach wynosiło 772 zł.

W tabeli 66 przedstawiono wybrane wskaźniki finansowe gmin w latach 2008 i 2013. Gminy podzielono na dziesięć równych, pod względem liczby, jednostek zestawionych wg dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W I grupie dochodowej znalazły się gminy o najniższych dochodach w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a w grupie X – o najwyższych.

Przy porównaniu sytuacji finansowej gmin o najwyższych i najniższych dochodach w 2008 r. i 2013 r., uwagę zwraca mniejsza równomierność w dystrybuowaniu dochodów oraz wykonywaniu wydatków majątkowych. Pomędzy 2008 i 2013 r. zwiększyło się zróżnicowanie wielkości dochodów ogółem, przy jednoczesnym zmniejszeniu się zróżnicowania pod względem dochodów własnych, w tym dochodów podatkowych. Oznacza to, że rosnąca przewaga gmin bogatych nad gminami biednymi pod względem dochodów ogółem wynikała z wyższej dynamiki dochodów transferowanych od innych jednostek sektora finansów publicznych. Niepokoić może istotne zwiększenie się przewagi gmin bogatych nad gminami biednymi pod względem wydatków majątkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (z 3,00 do 3,75), chociaż warto zauważyć, że przewaga ta nie wynikała ze zwiększonej nadwyżki operacyjnej, tylko przede wszystkim z łatwiejszego dostępu do finansowania zewnętrznego. W 2013 r. zróżnicowanie gmin bogatych i biednych pod względem nadwyżki operacyjnej zmniejszyło się w stosunku do danych z 2008 r.

Warto podkreślić znaczenie nadwyżki operacyjnej dla sytuacji finansowej JST, gdyż jest ona miarą długookresowego potencjału inwestycyjnego tych jednostek. W 2008 r. przewaga gmin z X grupy dochodowej nad gminami z I grupy dochodowej pod względem nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiła 2,14, a po pięciu latach – 2,02. Chociaż gminy o najwyższych dochodach wciąż mają ponaddwukrotną przewagę pod względem nadwyżki operacyjnej na gminami o najniższych dochodach, to przewaga ta maleje. Sytuację można by było uznać za korzystną, gdyby nie fakt, że zarówno w budżetach gmin bogatych, jak i w budżetach gmin biednych obserwowaliśmy w tym czasie kurczenie się nadwyżki – w gminach o najwyższych dochodach proces ten przebiegał po prostu nieco szybciej (nadwyżka operacyjna w tej grupie zmniejszyła się o 21%). Interesujące jest to, że o ile w gminach o niskich dochodach kurczeniu się nadwyżki towarzyszyło ograniczenie wydatków majątkowych, to w gminach o najwyższych dochodach wydatki majątkowe się zwiększyły, pomimo że nadwyżka była mniejsza niż w 2008 r. Wskazuje to na znacznie silniejsze finansowanie inwestycji za pomocą środków zewnętrznych, niż miało to miejsce pięć lat wcześniej.

Tabela 66. Dochody ogółem, dochody podatkowe, wydatki majątkowe, nadwyżka operacyjna i zobowiązania gmin w 2008 i 2013 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Grupa	Dochody ogółem		Dochody podatkowe		Wydatki majątkowe		Nadwyżka operacyjna		Zobowiązania	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013
	zł									
Razem	2.932,2	3.746,8	1.196,4	1.389,7	643,5	664,6	362,8	298,5	619,1	1.471,5
I	2.001,0	2.506,5	786,1	1.013,0	330,3	290,2	234,9	195,7	312,4	771,8
II	2.136,2	2.699,2	771,5	1.002,2	347,1	360,1	262,0	215,3	317,2	893,7
III	2.226,5	2.813,3	785,3	989,1	412,3	389,7	265,9	226,9	438,3	950,8
IV	2.304,8	2.915,0	764,6	961,9	433,7	415,7	265,8	239,1	366,6	887,8
V	2.375,9	3.021,2	776,1	1000,9	462,6	457,2	282,0	256,1	442,2	958,8
VI	2.453,7	3.144,7	802,5	945,8	430,7	549,3	282,2	269,6	449,5	1.069,9
VII	2.546,8	3.284,6	769,1	1.063,1	517,0	576,8	312,0	302,5	478,2	1.057,9
VIII	2.665,2	3.474,5	867,9	1.217,7	561,6	602,2	329,9	313,9	445,4	1.133,2
IX	2.853,8	3.773,2	1.161,9	1.379,6	632,2	629,6	355,3	295,6	553,2	1.386,6
X	3.943,3	5.227,8	1.849,1	2.063,3	991,9	1.088,4	503,8	395,8	985,1	2.443,4
X : I	1,97	2,09	2,35	2,04	3,00	3,75	2,14	2,02	3,15	3,17

Źródło: Dane opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe-ora-obliczenia-wlasne>.

Zestawienie wybranych, podstawowych wskaźników finansowych gmin z lat 2008 i 2013 dostarcza kilku interesujących informacji. Po pierwsze istotnie – o 27,8% – wzrosły dochody ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Dla porównania dodajmy, że średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych zwiększyły się w tym czasie o 15,9%. Po drugie czynnikiem realnego wzrostu dochodów były dochody niepodatkowe. Dochody podatkowe gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca zwiększyły się w tym czasie jedynie o wielkość inflacji. Oznacza to, że nieprzerwany wzrost gospodarczy i wysokie inwestycje gminne realizowane przy wsparciu unijnym nie przełożyły się na wzmocnienie własnej bazy dochodowej gmin. Po trzecie wzrost dochodów nie przełożył się na realne zwiększenie wydatków inwestycyjnych. W 2013 r. gminy wykonały wydatki majątkowe, które w przeliczeniu na 1 mieszkańca były zaledwie o 3,3% wyższe niż w 2008 r. Po czwarte istotnie – o 17,7% – zmniejsz-

szła się wielkość nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W związku z tym gminy mogły utrzymać wielkość wydatków majątkowych na zbliżonym poziomie do 2008 r. przede wszystkim dzięki zewnętrznym źródłom finansowania. Kwota zobowiązań przypadających na 1 mieszkańca gminy wzrosła w ciągu pięciu lat aż o 138%.

3. Wydatki publiczne w układzie działowym

W *Analizie wykonania budżetu państwa* po raz pierwszy prezentowane jest opracowane w NIK rozliczenie wydatków sektora finansów publicznych według działów klasyfikacji budżetowej i ekonomicznej klasyfikacji rodzajów wydatków. Zostało ono sporządzone na podstawie:

- otrzymanych z Ministerstwa Finansów roboczych materiałów stanowiących podstawę zamieszczonego w rządowym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych,
- informacji ze sprawozdań Rb-28, Rb-28 UE i Rb-28s dla budżetu państwa, budżetu środków europejskich, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetów związków jednostek samorządu terytorialnego,
- informacji ze sprawozdań Rb-30 i Rb-34 dla jednostek gospodarki pozabudżetowej jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Aby pokazać zmiany, jakie zachodzą w strukturze działowej wydatków sektora finansów publicznych, oprócz danych za rok 2013 w zestawieniach ujęto również opracowane według takiej samej metodologii dane z lat 2010–2012.

Zastosowana w opracowanych w NIK zestawieniach klasyfikacja rodzajowa wydatków jest modyfikacją klasyfikacji przyjętej w ustawie budżetowej i w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa. Różnice obu ujęć polegają na tym, że:

- w grupie wydatków majątkowych zostały wyróżnione wydatki na inwestycje jednostek sektora finansów publicznych oraz dotacje inwestycyjne dla podmiotów spoza tego sektora,
- wydatki na współfinansowanie programów i projektów korzystających z dofinansowania środkami europejskimi zostały zakwalifikowane do odpowiednich grup wydatków wyróżnionych dla wydatków krajowych.

W 2013 r. wydatki publiczne były wykonywane w 33 działach, przy czym ponad 95% tych wydatków zrealizowano w siedemnastu następujących działach: obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, transport i łączność, obsługa długu publicznego, rolnictwo i łowiectwo, administracja publiczna, pomoc społeczna, szkolnictwo wyższe, różne rozliczenia, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, gospodarka mieszkaniowa oraz wymiar sprawiedliwości.

Połowa wydatków publicznych jest realizowana w trzech działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Ochrona zdrowia oraz Oświata i wychowanie*, przy czym pierwszy z nich absorbuje prawie jedną trzecią środków publicznych. Wydatki na ubezpieczenia społeczne są realizowane przede wszystkim ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wydatki na ochronę zdrowia – przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, a wydatki na oświatę i wychowanie – przez jednostki samorządu terytorialnego. Budżet państwa i budżet środków europejskich mają znikomy udział w bezpośrednim finansowaniu wyżej wymienionych działów: w przypadku ubezpieczeń społecznych wynosi on niespełna 9%, zaś w przypadku ochrony zdrowia oraz oświaty i wychowania – około 4%.

Całość wydatków sektora finansów publicznych w tym układzie w latach 2010–2013 została przedstawiona w tabelach w Aneksie 10.

Tabela 67. Wydatki sektora finansów publicznych, budżetu państwa i budżetu środków europejskich według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 r.

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				BP i BŚE	
	Ogółem		Bieżące	Majątkowe	Ogółem	SFP=100
	mld zł	%	mld zł		%	
OGÓŁEM	699,2	100,0	626,1	73,1	206,7	29,6
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	220,4	31,5	219,9	0,5	19,7	8,9
Ochrona zdrowia	75,3	10,8	70,0	5,3	3,3	4,4
Oświata i wychowanie	52,7	7,5	50,3	2,4	2,1	4,0
Transport i łączność	47,0	6,7	20,3	26,7	16,7	35,7
Obsługa długu publicznego	45,4	6,5	45,4	0,0	42,5	93,6
Rolnictwo i łowiectwo	33,3	4,8	30,4	2,9	26,9	80,8
Administracja publiczna	27,8	4,0	25,4	2,4	12,2	43,9
Pomoc społeczna	22,2	3,2	22,0	0,2	0,1	0,5
Szkolnictwo wyższe	21,5	3,1	18,2	3,3	1,3	6,1
Różne rozliczenia	20,2	2,9	19,8	0,4	18,6	92,2
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	19,7	2,8	19,1	0,6	2,6	13,0
Obrona narodowa	19,1	2,7	13,3	5,8	19,1	99,9
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15,1	2,2	14,0	1,1	11,4	75,5
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	15,0	2,1	8,1	6,8	3,5	23,1
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,2	1,5	7,1	3,1	0,7	7,2
Gospodarka mieszkaniowa	10,1	1,4	8,1	2,0	1,6	15,3
Wymiar sprawiedliwości	10,0	1,4	9,5	0,5	9,9	98,9
Pozostałe działy	34,2	4,9	25,3	8,9	7,1	20,7

BP – budżet państwa, BŚE – budżet środków europejskich, SFP – sektor finansów publicznych

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Budżet państwa rozpatrywany wraz z budżetem środków europejskich ma dominujący udział w bezpośrednim finansowaniu zaledwie sześciu spośród siedemnastu wyżej wymienionych działów. Tych sześć działów to: *Obsługa długu publicznego*, *Rolnictwo i łowiectwo*, *Różne rozliczenia*, *Obrona narodowa*, *Bezpieczeństwo publiczne i Ochrona przeciwpożarowa*, a także *Wymiar sprawiedliwości*. W grupie tej wyróżnia się dział *Rolnictwo i łowiectwo*, w którym wydatki służą wsparciu określonej grupy społecznej, podczas gdy wydatki realizowane w pozostałych, największych działach klasyfikacji budżetowej, służą celom ogólnospołecznym. Dominująca pozycja budżetu państwa w działach: *Obsługa długu publicznego* i *Różne rozliczenia* wynika ze specyfiki sektora finansów publicznych w Polsce. Najpierw duża część środków publicznych jest pozyskiwana, między innymi w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych, do budżetu państwa, a następnie środki te są dystrybuowane, na przykład w formie różnych rozliczeń, do innych jednostek sektora. W rezultacie budżet państwa jest tą częścią sektora finansów publicznych, która jest najbardziej niezbilansowana, podczas gdy inne segmenty albo działają w warunkach równowagi finansowej, albo wykazują dużo

mniejszy deficyt w stosunku do tego, jaki wynika z zestawienia ich własnych dochodów oraz wydatków. Budżet państwa pełni zatem funkcję instytucji finansującej działalność innych jednostek sektora finansów publicznych, przejmując na siebie większość zobowiązań wynikających z niedoboru środków w całym sektorze. O ile jednak kumulowanie zobowiązań sektora w jednej instytucji, podlegającej regularnej i kompleksowej kontroli, należy ocenić pozytywnie, to wątpliwości budzi stosunkowo duża skala transferów dokonywanych z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych.

Od 2010 r. do 2013 r. najbardziej zwiększyły się wydatki na obsługę długu publicznego, rolnictwo i łowiectwo oraz na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Zmniejszenie wydatków nastąpiło w dwóch działach: *Różne rozliczenia* oraz *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Ponadto stosunkowo niewiele zwiększyły się wydatki w działach: *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, *Wymiar sprawiedliwości*, *Obrona narodowa* i *Pomoc społeczna*.

W całym okresie objętym analizą wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne dominowały w strukturze wydatków publicznych, a na drugim miejscu znalazły się wydatki na ochronę zdrowia. Napływ środków unijnych przeznaczonych w dużym stopniu na finansowanie infrastruktury spowodował, że w latach 2011–2012 wydatki na transport i łączność były większe od wydatków na oświatę i wychowanie.

Tabela 68. Wydatki sektora finansów publicznych według działów w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	640,4	659,9	689,3	699,2	103,1	104,5	101,4	109,2
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	193,1	200,1	209,8	220,4	103,6	104,9	105,1	114,2
Ochrona zdrowia	68,3	71,1	71,5	75,3	104,2	100,5	105,3	110,3
Oświata i wychowanie	48,1	50,1	52,1	52,7	104,1	103,9	101,2	109,6
Transport i łączność	43,9	52,4	57,1	47,0	119,3	109,0	82,3	106,9
Obsługa długu publicznego	36,1	38,8	45,7	45,4	107,5	117,7	99,3	125,7
Rolnictwo i łowiectwo	28,1	30,5	30,6	33,3	108,7	100,2	108,9	118,6
Administracja publiczna	24,9	26,2	26,5	27,8	105,5	101,0	105,0	111,8
Pomoc społeczna	21,3	20,9	21,5	22,2	98,1	103,0	103,1	104,3
Szkolnictwo wyższe	20,3	22,0	21,3	21,5	108,2	97,1	100,8	105,8
Różne rozliczenia	26,8	22,5	23,0	20,2	84,0	102,1	87,8	75,3
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	19,6	16,8	18,3	19,7	85,9	108,7	107,7	100,6
Obrona narodowa	18,3	18,2	19,1	19,1	99,5	104,8	100,0	104,2
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14,7	14,4	14,6	15,1	98,4	100,8	103,6	102,8
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14,1	13,9	13,5	15,0	99,0	97,1	110,8	106,4
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,5	10,0	10,6	10,2	94,9	106,1	95,8	96,5
Gospodarka mieszkaniowa	9,7	11,0	11,1	10,1	113,8	100,6	91,4	104,7
Wymiar sprawiedliwości	9,7	9,4	9,7	10,0	97,8	102,4	103,7	103,9
Pozostałe działy	33,0	31,4	33,4	34,2	95,2	106,4	102,3	103,6

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Aby uzyskać pełniejszy obraz wydatków publicznych według działów, warto sięgnąć po dane Eurostatu o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji władz rządowych i samorządowych (COFOG). Co prawda ostatnie dostępne dane Eurostatu dotyczą 2012 r., ale wydatki te nie podlegają aż tak dużym zmianom w ciągu jednego roku, możemy więc na ich podstawie dokonać wnioskowania o sytuacji w roku 2013. Do celów porównawczych dane o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych są prezentowane w relacji do PKB.

Tabela 69. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 i 2012 według klasyfikacji COFOG w relacji do PKB

Wyszczególnienie	2002		2004		2006		2008		2010		2012	
	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL
	% PKB											
Wydatki ogółem	46,6	44,3	46,7	42,6	46,2	43,9	47,0	43,2	50,6	45,4	49,3	42,2
Ogólne usługi publiczne	6,6	6,0	6,4	6,3	6,1	6,0	6,3	5,4	6,5	5,9	6,7	5,9
Obronność	1,6	1,2	1,6	0,9	1,5	1,1	1,5	1,4	1,6	1,3	1,5	1,2
Porządek publiczny i bezpieczeństwo	1,8	1,5	1,8	1,6	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9	1,7
Sprawy gospodarcze	4,0	3,5	4,0	3,4	4,0	4,5	4,4	5,0	4,8	5,8	4,1	4,7
Ochrona środowiska	0,8	0,6	0,8	0,6	0,8	0,6	0,8	0,6	0,9	0,7	0,8	0,6
Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna	1,0	1,6	1,0	1,4	1,0	1,3	1,0	1,2	0,9	0,8	0,8	0,8
Zdrowie	6,4	4,4	6,6	4,2	6,8	4,6	6,9	5,0	7,4	5,0	7,3	4,6
Wypoczynek, kultura i religia	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,4	1,1	1,2
Szkolnictwo	5,2	6,1	5,2	5,7	5,2	6,0	5,2	5,7	5,5	5,6	5,3	5,5
Ochrona socjalna	18,2	18,3	18,3	17,6	17,9	16,9	18,0	15,6	19,9	16,9	19,9	16,1

Źródło: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database

Porównując wydatki ponoszone w poszczególnych obszarach działalności społecznej i gospodarczej, warto zwrócić uwagę, że łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB są w Unii Europejskiej²¹⁹ średnio znacznie większe niż w Polsce. O ile jeszcze w 2002 r. wydatki te były zbliżone (44,3% PKB – Polska, 46,6% PKB – Unia Europejska), to w 2012 r. różnica wynosiła już ponad 7 punktów procentowych, przy czym w Polsce wydatki publiczne w relacji do PKB się zmniejszały, a średnio w Unii Europejskiej – rosły. Należy jednak pamiętać, że znacząco wyższe są również średnie dochody publiczne krajów UE w porównaniu z Polską. W 2013 r. dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB wyniosły 45,7% w Unii Europejskiej i tylko 37,5% w Polsce.

W sześciu z dziesięciu obszarów wyszczególnionych w klasyfikacji COFOG Polska przeznaczona mniejsze środki, w stosunku do PKB, niż średnio kraje Unii Europejskiej. Największe różnice dotyczą zdrowia i ochrony socjalnej. W 2013 r. średnie wydatki publiczne na zadania z zakresu ochrony zdrowia poniesione w 27 krajach UE stanowiły 7,3% PKB, podczas gdy w Polsce – zaledwie 4,6% PKB. Podobnie średnie wydatki publiczne na pomoc społeczną stanowiły 19,9% PKB w Unii Europejskiej oraz 16,1% PKB w Polsce. Ponadto relatywnie mniej środków przeznaczona się na ogólne usługi publiczne, obronność, porządek publiczny i bezpieczeństwo oraz na ochronę środowiska. Warto zwłaszcza

²¹⁹ Bez Chorwacji.

zwrócić uwagę na ostatni obszar, w którym Polska miała znaczące zaniedbania jeszcze z czasów PRL. Z danych przekazanych przez Eurostat wynika, że w całym okresie od 2002 r. na ochronę środowiska w Polsce przeznaczono mniejsze środki publiczne niż średnio w Unii Europejskiej.

W 2012 r. w trzech obszarach wymienionych w klasyfikacji COFOG zrealizowano wyższe, w relacji do PKB, wydatki w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej. Obszarami tymi były sprawy gospodarcze, szkolnictwo oraz wypoczynek, kultura i religia. Największa różnica dotyczyła sfery spraw gospodarczych (4,7% PKB – Polska, 4,1% PKB – Unia Europejska), na co istotny wpływ miała realizacja zadań inwestycyjnych w zakresie transportu, współfinansowanych przy pomocy środków europejskich.

W dalszej części rozdziału przedstawiono główne trendy w wydatkach publicznych poniesionych w wybranych obszarach oraz rezultaty osiągnięte na skutek realizacji tych wydatków. Opisano także w syntetyczny sposób sytuację społeczno-gospodarczą w tych obszarach. Do analizy wybrano te działy, w których wykonano najwyższe wydatki publiczne, przy czym kilka ważnych działów pominięto ze względu na fakt, że zostały już dosyć dokładnie opisane w rozdziale VI. pkt 2.2. Działy te – *Obsługa długu publicznego*, *Administracja publiczna* oraz *Różne rozliczenia* – nie przekładają się bezpośrednio na sytuację społeczną lub gospodarczą kraju²²⁰.

W analizie wyodrębniono następujące obszary:

- obowiązkowe ubezpieczenia społeczne,
- transport i łączność,
- polityka rolna i rybacka,
- obrona narodowa,
- polityka społeczna,
- nauka i szkolnictwo wyższe,
- bezpieczeństwo publiczne,
- ochrona zdrowia,
- oświata i wychowanie.

W 2013 r. wydatki publiczne poniesione w tych obszarach wyniosły 537,2 mld zł i stanowiły 76,8% wydatków sektora finansów publicznych.

W analizie obszarów posługujemy się zarówno pojęciem dochodów i wydatków różnych jednostek sektora finansów publicznych, jak pojęciem dochodów i wydatków publicznych realizowanych przez te jednostki. Należy zwrócić uwagę, że pojęcia te nie są tożsame. Za wydatki jednostki uznajemy zarówno jej wydatki publiczne, tj. środki publiczne przekazywane poza sektor finansów publicznych (sfp), jak i transfery do innych jednostek tego sektora. Relacja między wydatkami publicznymi i wydatkami jednostki jest następująca:

Wydatki publiczne jednostki = wydatki ogółem jednostki minus transfery do innych jednostek sfp.

²²⁰ Omówienie wydatków na obsługę długu publicznego w części finansowej z budżetu państwa znajduje się w rozdziale 2.2.2. *Wydatki według grup ekonomicznych*. Problematyka finansowania administracji publicznej również została omówiona w tym rozdziale, w części dotyczącej wydatków bieżących jednostek budżetowych. Różne rozliczenia w części finansowanej z budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały przedstawione w różnych częściach rozdziału 2.2. *Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, w częściach dotyczących subwencji ogólnej, dochodów własnych UE oraz wydatków budżetu środków europejskich.

Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

Ubezpieczenia społeczne obejmują ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie w razie choroby lub macierzyństwa oraz ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²²¹. Obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym podlegają między innymi pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, zleceniobiorcy, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, duchowni, posłowie i senatorowie pobierający uposażenie, osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych, osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński. W ramach systemu ubezpieczeń społecznych, w różnych sytuacjach życiowych, mogą przysługiwać między innymi świadczenia: z tytułu osiągniętego wieku – emerytura, z tytułu długotrwałej niezdolności do pracy – renta, z tytułu choroby i macierzyństwa – zasiłek macierzyński, chorobowy, opiekuńczy, wyrównawczy oraz świadczenie rehabilitacyjne, z tytułu śmierci żywiciela – renta rodzinna, z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej – jednorazowe odszkodowanie i inne świadczenia.

Od wielu lat wydatki na ubezpieczenia społeczne stanowią zdecydowanie największą część wydatków sektora finansów publicznych. Wydatki te przekraczają 30% łącznych wydatków publicznych. Jednocześnie od dwóch lat rośnie udział wydatków na ubezpieczenia społeczne w wydatkach publicznych ogółem. Mimo że w 2013 r. dynamika PKB oraz inflacja były stosunkowo niskie, to dynamika wydatków na ubezpieczenia społeczne wzrosła w porównaniu z wcześniejszymi latami. Od 2010 r. do 2013 r. wydatki na ubezpieczenia społeczne zwiększyły się o 14,2%, przy czym wydatki FUS i budżetu państwa rosły znacznie szybciej od wydatków KRUS.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na ubezpieczenia społeczne* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład do wydatków publicznych na ubezpieczenia społeczne wykonywanych z budżetu państwa zaliczane są wydatki na świadczenia wypłacane bezpośrednio z tego budżetu, ale nie jest zaliczana dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, gdyż środki przekazane funduszowi pozostają w sektorze finansów publicznych. Dopiero wypłacenie przez FUS świadczeń sfinansowanych między innymi za pomocą dotacji z budżetu państwa zostanie wykazane jako wydatek publiczny, skutkujący przekazaniem środków publicznych poza sektor finansów publicznych. Z tego powodu wydatki publiczne wykonane z budżetu państwa są niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*.

²²¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.).

Tabela 70. Wydatki publiczne na ubezpieczenia społeczne w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	193.080,4	200.076,1	209.787,3	220.434,3	103,3	104,9	105,1
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	17.257,7	18.106,8	18.975,4	19.721,4	104,9	104,8	103,9
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	157.159,7	162.899,2	171.101,5	180.355,8	103,7	105,0	105,4
Fundusz Emerytalno-Rentowy	14.272,8	14.192,2	14.774,7	15.348,6	99,4	104,1	103,9
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	3.816,6	3.685,2	3.687,6	3.680,1	96,6	100,1	99,8
Pozostałe	573,6	1.192,7	1.248,1	1.328,4	103,1	104,6	106,4
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	188.077,1	195.233,3	204.962,6	215.830,6	103,8	105,0	105,3
Wydatki bieżące jednostek	4.543,7	4.503,8	4.352,5	4.104,3	99,1	96,6	94,3
Wydatki majątkowe	368,5	333,4	472,1	499,0	83,6	141,6	105,7
Pozostałe wydatki	91,1	5,6	0,0	0,4	6,1	0,0	x

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W 2013 r. na zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych wypłacono aż 220.434,3 mln zł z puli środków publicznych, w tym:

- 180.355,8 mln zł z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na świadczenia wypłacane w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych,
- 19.721,4 mln zł z budżetu państwa, przede wszystkim na wypłatę świadczeń emerytalnych, rodzinnych i inwalidzkich dla służb mundurowych oraz prokuratorów i sędziów w stanie spoczynku,
- 15.348,6 mln zł z Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS na wypłatę świadczeń dla rolników i ich rodzin,
- 3.680,1 mln zł ze środków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, głównie na obsługę powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Niemal całość tych wydatków stanowiły świadczenia wypłacane na rzecz osób fizycznych. Bieżące i majątkowe wydatki własne jednostek obsługujących system ubezpieczeń społecznych, głównie wydatki własne ZUS, stanowiły łącznie 2,1% wydatków publicznych na ubezpieczenia społeczne.

Tabela 71. Wydatki publiczne na ubezpieczenia społeczne w 2013 r. według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
OGÓŁEM	220.434,3	0,0	215.830,6	4.104,3	499,0	0,4
Budżet państwa	19.721,4	0,0	19.450,8	262,0	8,6	0,0
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	180.355,8	0,0	180.171,6	183,8	0,0	0,4
Fundusz Emerytalno-Rentowy	15.348,6	0,0	15.347,6	1,0	0,0	0,0
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	3.680,1	0,0	51,8	3.151,8	476,5	0,0
Pozostałe	1.328,4	0,0	808,8	505,7	13,9	0,0
Ogółem = 100						
OGÓŁEM	100,0	0,0	97,9	1,9	0,2	0,0
Budżet państwa	8,9	0,0	8,8	0,1	0,0	0,0
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	81,8	0,0	81,7	0,1	0,0	0,0
Fundusz Emerytalno-Rentowy	7,0	0,0	7,0	0,0	0,0	0,0
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	1,7	0,0	0,0	1,4	0,2	0,0
Pozostałe	0,6	0,0	0,4	0,2	0,0	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W systemie powszechnych ubezpieczeń społecznych wątpliwości może budzić jego formalne oddzielenie od budżetu państwa, co wskazywałoby, że system ten będzie zmierzał do stanu samofinansowania. Tymczasem zarówno Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jak i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w dalszym ciągu wspierają się na finansowaniu budżetowym. Brakuje również przesłanek, aby stwierdzić, że w przyszłości sytuacja ta ulegnie zmianie, chociaż w przypadku FUS od bieżącego roku nastąpi znacząca poprawa pod względem stopnia samofinansowania. Mimo to rozdzielenie systemu ubezpieczeń społecznych od budżetu państwa jest w dalszym ciągu pozorne, w przeciwieństwie do systemu ubezpieczeń zdrowotnych, który opiera się na zasadzie samofinansowania. W rezultacie sposób finansowania systemu ubezpieczeń społecznych jest mało przejrzysty, a wysokość składki nie ma obecnie uzasadnienia ekonomicznego, biorąc pod uwagę skalę potrzeb finansowych FUS oraz KRUS.

Dążąc do poprawy stopnia samofinansowania systemu ubezpieczeń społecznych i uniezależnienia się od finansowania budżetowego, przyjęto rozwiązania ograniczające ubytek składki na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Pierwsze efekty były widoczne już w latach 2011–2012, kiedy udział składki w finansowaniu wydatków FUS zwiększył się z zaledwie 52,5% w 2010 r. do 61,3% w 2011 r. i 68,8% w 2012 r. Dalszy wzrost udziału składki w finansowaniu wydatków FUS nastąpi w latach 2014–2015, gdy kolejna pula środków przekazywanych dotychczas otwartym funduszom emerytalnym stanie się przychodem FUS. Zmiany te nie wystarczą jednak, aby doprowadzić do samofinansowania się systemu powszechnych ubezpieczeń społecznych, potrzebne więc będą dalsze reformy zmierzające do zwiększenia przychodów ze składki lub zmniejszenia wydatków na świadczenia.

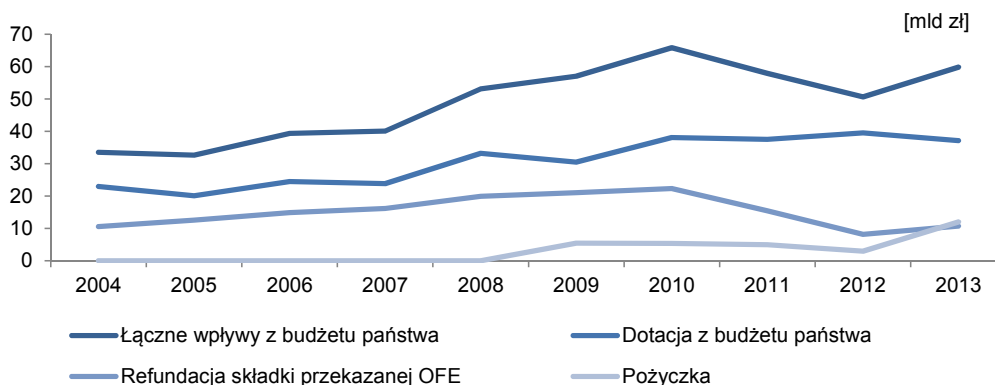
Tabela 72. Dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
Dochody ogółem	129,6	136,1	138,4	157,6	159,8	172,0	173,6
Składki	88,4	81,6	85,3	89,0	101,5	120,4	120,6
Dotacje z budżetu państwa	23,9	33,2	30,5	38,1	37,5	39,5	37,2
Refundacja składki dla OFE	16,2	19,9	21,1	22,3	15,4	8,2	10,7
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,0	0,0	0,0	7,5	4,0	2,9	2,5
Inne	1,1	1,4	1,5	0,7	1,4	1,0	2,6
Wydatki	123,8	136,1	153,4	170,8	167,8	176,4	183,8
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	110,0	122,3	135,3	143,4	149,3	156,2	163,9
Inne świadczenia	8,1	9,9	12,6	13,5	13,5	14,7	16,3
Odpis na ZUS	3,1	3,3	3,4	3,8	3,8	3,8	3,4
Inne	2,6	0,6	2,1	10,1	1,2	1,8	0,2
	%						
Stopień finansowania świadczeń składkami	74,9	61,7	57,7	56,7	62,4	70,5	66,9
Stopień finansowania wydatków dochodami własnymi	72,3	61,0	56,6	52,5	61,3	68,8	67,0

Źródło: Informacja o przychodach i kosztach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 31 grudnia 2007–2013 r., http://www.zus.pl/bip/default.asp?id=113;obliczenia_wlasne.

W 2013 r. nastąpiło zahamowanie wzrostu wpływów FUS z tytułu składki, a jednocześnie zwiększyły się o ponad 7 mld zł wydatki tego funduszu. W dodatku z budżetu państwa przekazano niższą o ponad 2 mld zł dotację w stosunku do tej, jaką przekazano w 2012 r. Różnica między wpływami i wydatkami FUS wyniosła ponad 10 mld zł. Brakujące środki pozyskano z budżetu państwa w formie pożyczki równej 12 mld zł. Biorąc pod uwagę zarówno zmniejszenie kwoty dotacji, jak i bardzo znaczące zwiększenie pożyczki z budżetu państwa dla FUS, można stwierdzić, że w 2013 r. nastąpiło częściowe zastąpienie dotacji zwiększającej deficyt budżetu państwa pożyczką, która na wielkość tego deficytu nie wpływa. Jedynym efektem tej zamiany było jeszcze większe zaniżenie wielkości dotacji i wykazanie niższego deficytu budżetu państwa. W 2012 r. udział transferów z budżetu państwa do FUS, które nie wpływały na deficyt budżetu państwa, wynosił 22,1% łącznej wielkości budżetowego finansowania FUS, a w 2013 r. udział ten zwiększył się do 38,0%.

Wykres 41. Transfery z budżetu państwa do FUS na finansowanie niedoboru środków własnych w latach 2004–2013



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r., Informacji o przychodach i kosztach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2005–2013 oraz danych Ministerstwa Finansów.

W 2013 r. nie nastąpiły istotne zmiany w finansowaniu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego zwiększyły się o 2,0%, zaś koszty – o 3,1%, w wyniku czego wykazano ujemny stan funduszu na koniec 2013 r. Dotacja z budżetu państwa stanowiła 90,9% przychodów funduszu, a przychody z tytułu składek – zaledwie 8,8%, co świadczy o braku celowości utrzymywania systemu ubezpieczeń rolniczych w obecnej formie.

Wydatki budżetu państwa na finansowanie zadań realizowanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* wyniosły 74,8 mld zł. Stanowiło to 19,4% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

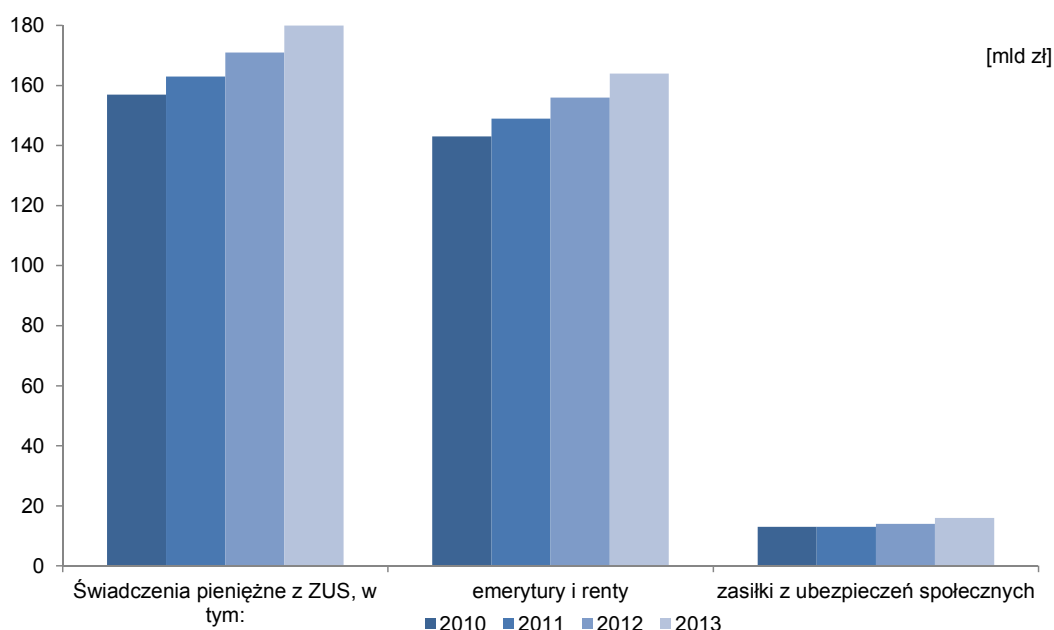
Tabela 73. Wydatki budżetu państwa na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w latach 2008–2013

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Wykonanie					
	mln zł					
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne ogółem, w tym:	64.031,0	64.013,9	71.786,8	72.351,6	75.958,9	74.792,9
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	33.230,0	30.503,3	38.111,7	37.513,4	39.520,8	37.113,9
Fundusz Emerytalno-Rentowy	14.867,9	15.705,4	14.935,8	15.120,0	15.555,7	15.853,1
Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	10.870,3	12.061,2	12.834,2	13.741,8	14.678,6	15.484,6
Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS	4.061,6	4.087,3	4.077,8	3.967,4	3.910,2	3.807,1
Składki na ubezpieczenia społeczne	711,4	1.310,1	1.422,8	1.561,9	1.857,7	2.057,2
Pozostałe	289,9	346,6	404,6	447,0	435,8	477,1

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

W 2013 r. z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacono 180.171,6 mln zł świadczeń pieniężnych, tj. o 14,8% więcej niż w 2010 r. Największy udział stanowiły emerytury i renty (91,0%), zasiłki z ubezpieczeń społecznych – 8,8%, w tym zasiłki chorobowe – 4,7%, zasiłki macierzyńskie – 2,4%, zasiłki pogrzebowe i świadczenia rehabilitacyjne – po 0,7%.

Wykres 42. Wybrane świadczenia pieniężne wypłacone z ZUS w latach 2010–2013



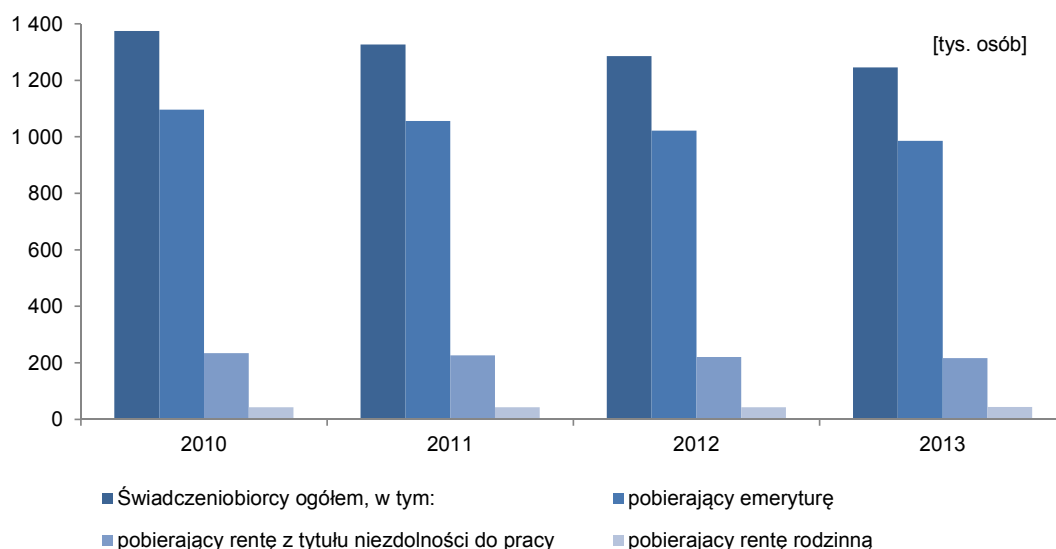
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu ZUS *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2012 r. oraz wyników kontroli w ZUS*.

W grudniu 2013 r. było 14.519,8 tys. osób ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Od 2010 r. liczba ubezpieczonych w ZUS nieznacznie się zmniejszyła. Tendencja spadkowa dotyczyła także liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe. W 2013 r. świadczenia te wypłacono 7.307 tys. osobom, co oznaczało, że liczba świadczeniobiorców zmniejszyła się w stosunku do 2010 r. o 2,5%. W 2013 r. średnia wysokość emerytury wypłaconej z ZUS wynosiła 1.970 zł, renty z tytułu niezdolności do pracy – 1.429 zł, a renty rodzinnej – 1.716 zł. Od 2010 r. do 2013 r. przeciętna wysokość emerytur zwiększyła się o 16%, a przeciętna wysokość rent – o 19,1%. ZUS, obok świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłacał także renty socjalne. W 2013 r. renty te²²² otrzymało 265,1 tys. osób, tj. o 6,8% więcej niż w 2010 r. Przeciętna wysokość świadczenia wyniosła w 2013 r. 691 zł, tj. o 17,3% więcej niż w 2010 r.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) odpowiada za realizację kompleksowego ubezpieczenia społecznego rolników. Transfery na rzecz ludności z Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosły w 2013 r. 15.347,6 mln zł, w tym najistotniejszą pozycję (94,4%) stanowiły wypłaty emerytur i rent rolniczych. Wypłaty z tego tytułu były o 8,7% wyższe niż w 2011 r., a o 4,0% wyższe niż w 2012 r.

²²² Podane liczby obejmują renty socjalne wypłacane przez ZUS, KRUS oraz Ministerstw Spraw Wewnętrznych, Obrony Narodowej i Sprawiedliwości.

Wykres 43. Świadczenia emerytalno-rentowe wypłacone z KRUS w latach 2010–2013



Źródło: kwartalne informacje statystyczne KRUS oraz dane Biura Świadczeń KRUS.

W KRUS (według stanu na 31 grudnia 2013 r.) ubezpieczonych było 1.468,2 tys. osób. Od 2010 r. zmniejszała się zarówno liczba świadczeniobiorców (3,1%-3,5% rocznie), jak i liczba ubezpieczonych (1,2%-1,6% rocznie). Relacja liczby osób pobierających świadczenia do liczby ubezpieczonych zmniejszyła się od 2010 r. o 4,7 punktu procentowego²²³. Ponad 98% ubezpieczonych prowadziło gospodarstwa rolne o powierzchni do 50 hektarów, w tym 15,2% – najmniejsze gospodarstwa o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha przeliczeniowego²²⁴.

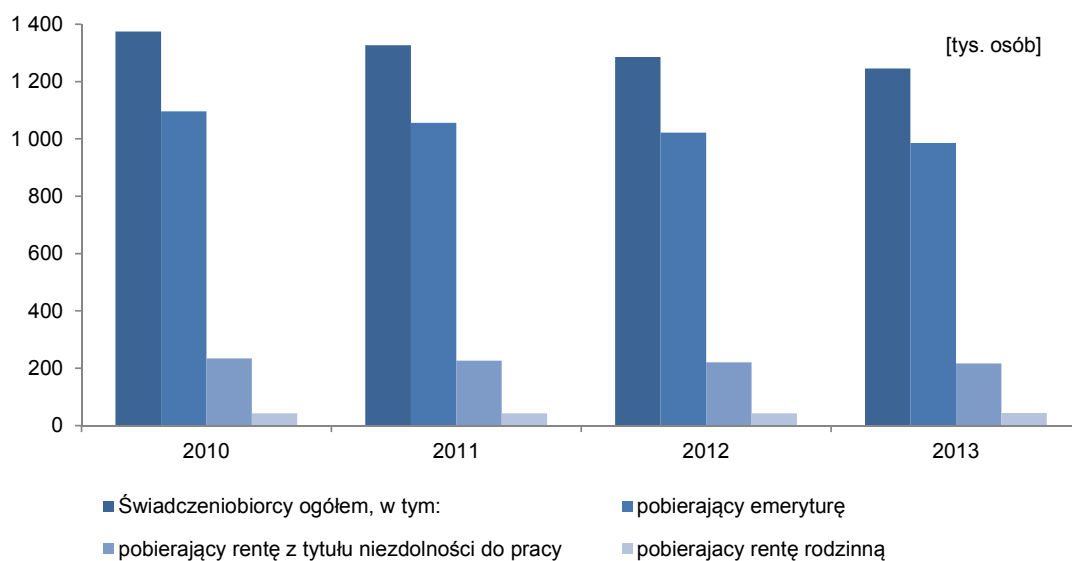
W 2013 r. świadczenia emerytalno-rentowe z KRUS otrzymywało przeciętnie 1.245,7 tys. osób, w tym 985,5 tys. emerytów, 216,4 tys. osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz 43,6 tys. osób pobierających rentę rodzinną. Przeciętna wysokość emerytury wynosiła 999 zł, renty z tytułu niezdolności do pracy – 954 zł, a renty rodzinnej – 1.035 zł. Przeciętna wysokość emerytury wzrosła w stosunku do 2010 r. o 19,0%, renty z tytułu niezdolności do pracy – o 27,6%, a renty rodzinnej – o 17,9%.

KRUS wypłacał również inne świadczenia finansowane z budżetu państwa, takie jak renty dla inwalidów wojennych, wojskowych, kombatanów i osób represjonowanych, ryczałty energetyczne, renty socjalne, dodatki kombatanckie, świadczenia dla osób deportowanych do pracy przymusowej i inne.

²²³ Obliczenia własne na podstawie danych według stanu na 31 grudnia każdego roku kalendarzowego z kwartalnych informacji statystycznych KRUS.

²²⁴ W tym osoby pobierające renty strukturalne i posiadające grunty rolne do 0,5 ha lub ich nieposiadające oraz osoby, które podlegały ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegały ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez co najmniej 12 lat i 6 miesięcy, zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403 ze zm.).

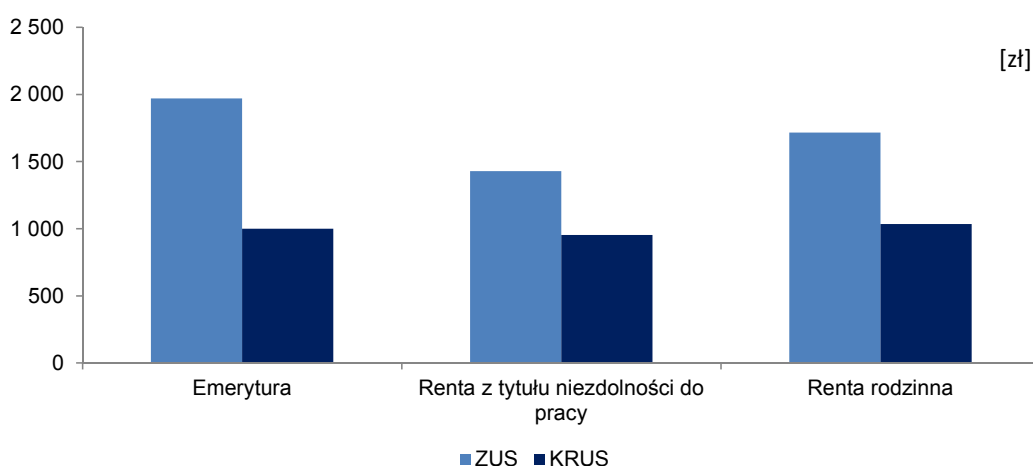
Wykres 44. Wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników w latach 2010–2013



Źródło: kwartalne informacje statystyczne KRUS oraz dane Biura Świadczeń KRUS.

Z roku na rok zmniejszała się zarówno liczba osób otrzymujących świadczenia z KRUS, jak i łączna kwota wypłaconych świadczeń. Tendencja spadkowa nie dotyczyła jedynie rent socjalnych, które w 2013 r. wypłacono przeciętnie 10,5 tys. osób w łącznej kwocie 88,5 mln zł. Największe kwoty wydankowano na wypłatę rent inwalidom wojennym, wojskowym, kombatantom i osobom represjonowanym (217,6 mln zł) oraz ryczałtów energetycznych (182,6 mln zł). Renty te otrzymało 8,8 tys. osób. Przeciętna wysokość renty wyniosła 2.121 zł. Ryczałty energetyczne wypłacono 92,6 tys. osobom, a przeciętna wysokość tego świadczenia wyniosła 164 zł.

Wykres 45. Średnia wysokość wybranych świadczeń wypłaconych w 2013 r. przez ZUS i KRUS



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z ZUS i KRUS.

Transport i łączność

W celu realizacji zadań z dziedziny transportu i łączności w 2013 r. wykonano wydatki publiczne w wysokości 46.968 mln zł. Trzema istotnymi źródłami finansowania tych wydatków były: budżet państwa, budżet środków europejskich oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego. Udział budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wydatkach publicznych z zakresu transportu i łączności wynosił 35,7%, zaś udział jednostek samorządu terytorialnego – 60,1%. Zadania publiczne realizowane przy wykorzystaniu środków budżetowych były również współfinansowane przez podmioty publiczne wyłączone z sektora finansów publicznych, przede wszystkim przez Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy oraz spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na transport i łączność* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych z dziedziny transportu i łączności, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład do wydatków publicznych na transport i łączność, ponoszonych z budżetu państwa lub z budżetu środków europejskich zaliczane są wydatki budżetu państwa na utrzymanie i remonty dróg krajowych oraz wydatki na utrzymanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Natomiast do wydatków publicznych poniesionych z tych budżetów nie zalicza się dotacji celowych lub płatności dokonywanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, jeżeli środki są przekazywane do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W takim przypadku środki publiczne pozostają w sektorze finansów publicznych. Dopiero dokonanie przez JST wydatków na realizację określonych inwestycji, np. w formie zapłaty za usługi budowlane, zostanie wykazane jako wydatek publiczny, skutkujący przekazaniem środków publicznych poza sektor finansów publicznych. Z tego powodu wydatki publiczne wykonane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich są zazwyczaj niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w dziale *Transport i łączność*.

Tabela 74. Wydatki publiczne na transport i łączność w 2013 r. wg grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
OGÓŁEM	46.968,2	4.069,2	28,3	16.199,2	26.670,8	0,7
Budżet państwa	6.723,5	2.118,2	13,7	2.818,7	1.772,9	0,0
Budżet środków europejskich	10.025,2	17,3	0,0	23,3	9.984,6	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	28.241,1	1.933,8	12,5	11.435,1	14.859,6	0,1
Pozostałe	1.978,4	0,0	2,1	1.922,0	53,7	0,6
	Ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	8,7	0,1	34,5	56,8	0,0
Budżet państwa	14,3	4,5	0,0	6,0	3,8	0,0
Budżet środków europejskich	21,3	0,0	0,0	0,0	21,3	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	60,1	4,1	0,0	24,3	31,6	0,0
Pozostałe	4,2	0,0	0,0	4,1	0,1	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dane Eurostatu wskazują, że w ostatnich latach wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na transport w relacji do PKB były znacznie wyższe w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej. W latach 2010-2012 wydatki te stanowiły w Polsce średnio 4,1% PKB. Pod względem wielkości tego wskaźnika Polska jedynie nieznacznie ustępowała Czechom, wyraźnie wyprzedzając inne kraje Unii Europejskiej.

Z obliczeń Najwyższej Izby Kontroli wynika jednak, że w 2013 r. wydatki na transport były znacznie niższe niż w dwóch poprzednich latach. Biorąc pod uwagę wydatki sektora finansów publicznych powiększone o wydatki KFD, Funduszu Kolejowego i PKP PLK przeznaczone na współfinansowanie zadań publicznych²²⁵, stwierdzić można istotne zmniejszenie się wydatków na transport – z 3,8% PKB w 2012 r. do 3,3% PKB w 2013 r. Głównym powodem zmniejszenia się tych wydatków było znaczące ograniczenie dostępności środków europejskich. Wydatki budżetu środków europejskich na transport (wydatki publiczne i transfery) zmniejszyły się w ciągu roku aż o 9.940 mln zł, co wpłynęło na zahamowanie dynamiki wydatków inwestycyjnych. Należy jednak podkreślić, że mimo ograniczenia w 2013 r. dynamiki wydatków na transport, były one wciąż wyższe od wydatków poniesionych w 2010 r. oraz w latach wcześniejszych.

Tabela 75. Wydatki publiczne na transport i łączność w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	43.943,8	52.403,5	57.095,2	46.968,2	119,3	109,0	82,2
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	6.219,5	6.473,5	7.173,0	6.723,5	104,1	110,8	93,7
Budżet środków europejskich	5.261,1	11.980,9	19.964,9	10.025,2	227,7	166,6	50,2
Jednostki samorządu terytorialnego	29.914,1	31.812,9	27.831,3	28.241,1	106,3	87,5	101,5
Pozostałe	2.549,1	2.136,2	2.126,1	1.978,4	83,8	99,5	93,1
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	3.172,5	3.529,9	3.949,1	4.069,2	111,3	111,9	103,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	23,3	26,5	49,3	28,3	113,9	185,7	57,5
Wydatki bieżące jednostek	16.839,1	15.650,6	16.303,0	16.199,2	92,9	104,2	99,4
Wydatki majątkowe	23.908,8	33.196,1	36.792,4	26.670,8	138,8	110,8	72,5
Pozostałe wydatki	0,2	0,4	1,3	0,7	253,0	345,8	51,5

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2013 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono 19.920,6 mln zł na realizację zadań w dziale *Transport i łączność*, z czego 16.748,7 mln zł stanowiły wydatki publiczne, a pozostałą kwotę – transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych. Wydatki budżetowe poniesione w 2013 r. były aż o 10.002,2 mln zł mniejsze niż w roku 2012. Mimo to wydatki te wciąż utrzymywały się na wysokim poziomie, biorąc pod uwagę okres od 2007 roku. Średni udział wydatków na transport i łączność w latach 2007–2010 stanowił 4,6% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a w latach 2011–2013 wzrósł do 6,3%.

²²⁵ Jest to nieco inny zakres danych niż podaje Eurostat, dlatego w danych za 2012 r. występują różnice.

Zmiana wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na zadania transportowe jest przede wszystkim związana z harmonogramem realizacji środków europejskich. Mimo że wydatki na transport poniesione z budżetu środków europejskich były w 2012 r. czterokrotnie, a w 2013 r. dwukrotnie większe niż w 2010 r., to wydatki budżetu państwa prawie się nie zmieniły.

W budżecie państwa i budżecie środków europejskich wydatki na budowę i przebudowę infrastruktury transportu znacznie przewyższają wydatki związane z utrzymaniem już istniejącej infrastruktury. W 2013 r. wydatki majątkowe tych budżetów na zadania z zakresu transportu wyniosły 13.843,2 mln zł, a wydatki bieżące – 6.077,5 mln zł. Wydatki majątkowe były ponoszone przede wszystkim z budżetu środków europejskich (10.884,1 mln zł), natomiast z budżetu państwa finansowano przede wszystkim zadania bieżące, w tym utrzymanie dróg krajowych i infrastruktury kolejowej, krajowe pasażerskie przewozy kolejowe i autobusowe oraz utrzymanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

W 2013 r. najwyższe środki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w dziale *Transport i łączność* wydatkowano na drogi publiczne krajowe (7.577,3 mln zł), infrastrukturę kolejową (3.329,9 mln zł), lokalny transport zbiorowy (1.796,6 mln zł), krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (1.367,0 mln zł) i autobusowe (620,9 mln zł), drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (1.087,6 mln zł), urzędy morskie (683,4 mln zł) oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych w zakresie transportu, infrastrukturę portową i utrzymanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (po około 500 mln zł). W dalszej części rozdziału zostaną zaprezentowane wybrane zagadnienia związane z finansowaniem i realizacją zadań w zakresie budowy i utrzymania dróg krajowych w zarządzie GDDKiA oraz zadań z dziedziny transportu kolejowego, a także zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

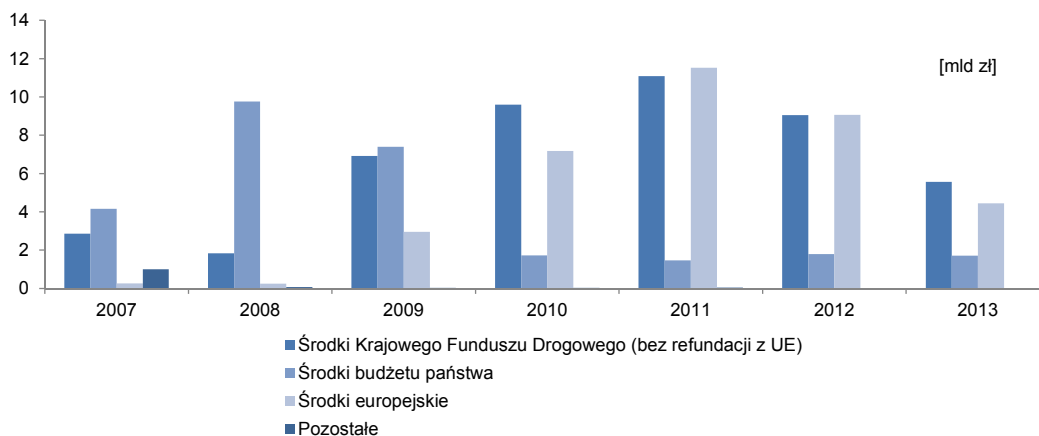
Mimo wysokich nakładów Polska jest bardzo nisko oceniana na tle innych krajów Unii Europejskiej pod względem jakości transportu. W opublikowanej w kwietniu 2014 r. tabeli wyników w dziedzinie transportu w UE Polska znalazła się, wraz z Bułgarią, na ostatnim miejscu w rankingu krajów członkowskich²²⁶.

Drogi publiczne krajowe

W rozdziale klasyfikacji budżetowej *Drogi publiczne krajowe* wykazuje się wydatki ponoszone na finansowanie budowy, przebudowy i utrzymania dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA. Zadanie to jest finansowane nie tylko za pomocą środków budżetowych, ale i przy wykorzystaniu środków Krajowego Funduszu Drogowego. W 2013 r. łączne wydatki inwestycyjne i wydatki bieżące, finansowane za pomocą publicznych środków z przeznaczeniem na budowę i utrzymanie dróg krajowych, wyniosły 11.725,0 mln zł, z czego najwięcej stanowiły środki Krajowego Funduszu Drogowego (5.562,1 mln zł). Udział środków europejskich w finansowaniu dróg krajowych wynosił 38%, a w finansowaniu samych zadań inwestycyjnych – 45%.

²²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-414_pl.htm

Wykres 46. Źródła finansowania wydatków publicznych na drogi krajowe, zarządzane przez GDDKiA, w latach 2007–2013



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych dostarczonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

W wyniku realizacji wydatków publicznych znacząco poprawiła się dostępność i stan dróg krajowych. Od 2007 r. do zakończenia 2013 r. długość autostrad zwiększyła się o 822 km, a długość dróg ekspresowych – o 912 km. W latach 2007-2013 oddano również do użytku 582 km obwodnic. Wśród największych inwestycji na drogach krajowych, zakończonych w 2013 r., wymienić należy:

- odcinek 45 km autostrady A1 z Torunia do Włocławka,
- odcinek 37 km autostrady A4 z Rzeszowa do Dębicy i 46 km z Jarosławia do Przemyśla i Korczowej (granica państwa),
- odcinek 13 km drogi ekspresowej S3 z Międzyrzecza do Jordanowa i 20 km z Sulechowa do Świebodzina,
- odcinek 45 km drogi ekspresowej S8 Syców-Kępno-Wieruszów-Wieluń,
- odcinek 16 km drogi ekspresowej S17 z Lublina do obwodnicy Piask i 24 km z Kurowa (Sielce) do Jastkowa (Bogucin),
- Południową Obwodnicę Warszawy od węzła Konotopa do ul. Puławskiej oraz obwodnice: Kielc (23 km), Stawisk (podlaskie), Rawicza, Świebodzina, Olecka,
- most na Wiśle w Kwidzynie.

W wyniku przeprowadzonych remontów oraz wykonania zadań inwestycyjnych udział dróg krajowych w dobrym stanie zwiększył się w omawianym okresie z 54,9% do 66,1%. W porównaniu z 2007 r. zmniejszyła się również o 3,8 tys. liczba ofiar wypadków na drogach krajowych, chociaż niepokojące jest to, że w 2012 r. został przerwany trend spadkowy dotyczący tej wielkości.

Tabela 76. Wydatki na różne kategorie dróg krajowych i wskaźniki rzeczowego wykonania zadań

Nazwa	Jednostka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki inwestycyjne	mln zł	5.844,1	9.645,5	14.244,6	16.818,3	22.623,8	18.130,7	9.894,1
z tego:								
Autostrady	mln zł	1.041,5	2.169,6	4.571,8	7.477,9	11.696,9	7.031,9	3.163,2
	km 2	662,5	765,2	849,4	857,4	1.069,6	1.365,1	1.484,5
Drogi ekspresowe	mln zł	2.076,4	3.706,9	5.459,1	5.473,4	8.383,6	9.419,7	5.713,6
	km 2	329,9	451,6	521,5	674,7	737,6	1.052,4	1.242,0
Obwodnice	mln zł	843,6	1.037,8	1.757,7	1.870,8	1.610,6	976,0	777,6
	km 3	72,2	102,9	60,4	64,5	107,8	147,1	27,5
Pozostałe zadania	mln zł	1.882,6	2.731,2	2.456,0	1.996,2	932,7	703,1	239,7
Wydatki na remonty i utrzymanie	mln zł	2418	2.287,6	3.048,8	1.717,5	1.482,8	1.789,8	1.830,9
Udział dróg w dobrym stanie ¹	%	54,9	53,6	59,6	59,1	58,8	62,7	66,1
Ofiary wypadków na drogach	Osoby	14.944	13.304	11.955	11.263	10.728	11.899	11.142

¹ Raporty o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec lat 2011-2013, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

² Liczba kilometrów na koniec roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji przekazanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad; Raporty o stanie technicznym dróg krajowych na koniec lat 2011-2013; Główny Urząd Statystyczny, System Monitorowania Rozwoju „Strateg”.

Inwestycje drogowe realizowane w 2013 r. przebiegały z problemami. Z zaplanowanych 151 km autostrad zbudowano 130 km, natomiast z planowanych 343 km dróg ekspresowych i głównych oddano do użytkowania 229 km. Z siedmiu odcinków autostrad przewidzianych do wykonania w 2013 r. zaledwie dwa zostały zrealizowane w umownym terminie, dwa – nie zostały zakończone, zaś w przypadku innych dwóch zadań opóźnienie w realizacji przekroczyło rok. Bardziej terminowo realizowano zadania z zakresu budowy dróg ekspresowych i głównych, gdyż na 19 zadań przewidzianych do realizacji w 2013 r. 14 zadań ukończono w terminie. Spośród czterech obwodnic zaplanowanych do realizacji w 2013 r. w przewidzianym terminie zakończono budowę zaledwie jednej, w jednym przypadku opóźnienie w realizacji przekroczyło osiem miesięcy, a w innym – odstąpiono od umowy, rozwiązując kontrakt z wykonawcą.

Łącznie w latach 2011-2013 r. zaplanowano rozpoczęcie 78 projektów inwestycyjnych w *Programie budowy dróg krajowych na lata 2011-2015*. Do końca 2013 r. rozpoczęto realizację 76 projektów, co należy uznać za dobry wynik. Do tego czasu zakończono 56 zadań, a 20 zadań było w realizacji. Dużym problemem była jednak terminowość realizacji. W przypadku 17 realizowanych zadań minął ich planowy termin zakończenia.

Pomimo problemów z zachowaniem terminowości nastąpiła znacząca poprawa stanu dróg krajowych. Od 2007 r. udział dróg krajowych w dobrym stanie zwiększył się o 11 punktów procentowych. W 2013 r., po raz pierwszy od wielu lat, prawie 2/3 dróg krajowych otrzymało dobrą ocenę, co oznacza, że nie wymagają one żadnych napraw.

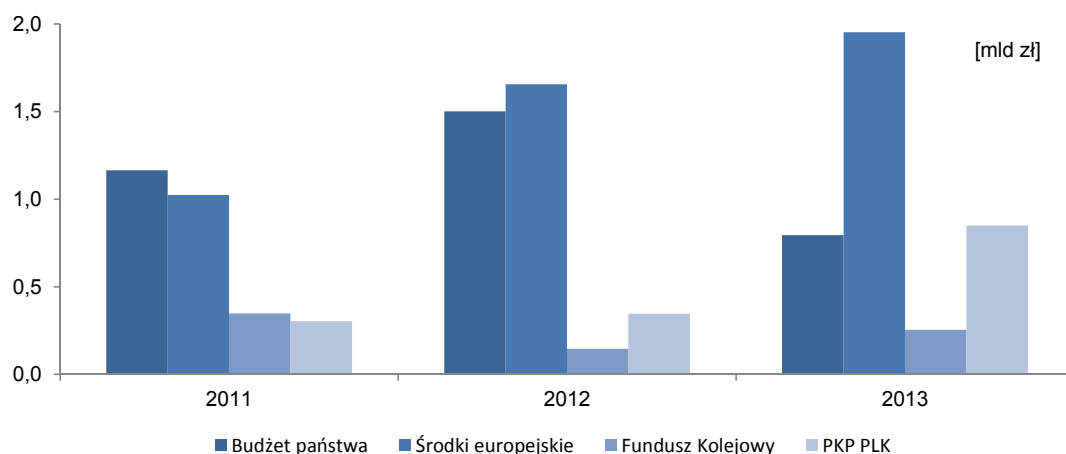
Wysokie nakłady na transport drogowy i poprawę jakości dróg krajowych nie uchroniły Polski od bardzo słabej oceny w opublikowanej przez Komisję Europejską w kwietniu 2014 r. tabeli wyników w dziedzinie transportu w krajach UE. Zdaniem Komisji Europejskiej Polska ma wciąż niską gęstość autostrad, a ponadto zbyt wiele osób jest poszkodowanych w wypadkach drogowych. Pod względem gęstości autostrad i bezpieczeństwa na drogach Polska wyprzedza jedynie Rumunię.

Infrastruktura kolejowa

W rozdziale *Infrastruktura kolejowa* realizowano wydatki na budowę, modernizację i utrzymanie linii kolejowych. Z łącznej kwoty 3.329 mln zł przekazano 2.051 mln zł w formie dotacji celowych na zadania inwestycyjne, 48 mln zł dotacji celowych na zadania bieżące, 1.199 mln zł dotacji podmiotowej oraz 32 mln zł na zakup usług.

Wydatki inwestycyjne na modernizację linii kolejowych zostały ujęte w *Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013*, który dwa miesiące przed zakończeniem został przedłużony do roku 2015. Podobnie jak w przypadku wydatków na drogi krajowe, wydatki na infrastrukturę kolejową są finansowane z wykorzystaniem zarówno środków budżetowych, jak i środków pochodzących spoza sektora finansów publicznych. Oprócz środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ujętych w rozdziale *Infrastruktura kolejowa*, udział w finansowaniu inwestycji kolejowych mają także środki zgromadzone w Funduszu Kolejowym oraz środki spółki PKP PLK, zarządzającej infrastrukturą kolejową. W niewielkim zakresie źródłem finansowania inwestycji są również środki przekazywane bezpośrednio z Unii Europejskiej (program TEN-T).

Wykres 47. Źródła finansowania wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę kolejową



Źródło: sprawozdania z wykonania Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015, wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Infrastruktury i Transportu.

W ciągu dwóch ostatnich lat nastąpił istotny wzrost wydatków inwestycyjnych finansowanych za pomocą środków europejskich. Towarzystwo im wyraźne ograniczenie w 2013 r. wydatków finansowanych ze środków krajowych zgromadzonych w budżecie państwa, przy jednoczesnym wzroście wydatków PKP PLK. Spółka ta nie generuje aż tak wysokich przychodów z działalności, żeby zastąpić budżet państwa we współfinansowaniu dużych projektów inwestycyjnych, zwłaszcza że opłaty, jakie otrzymuje od przewoźników za dostęp do infrastruktury, nie pokrywają kosztów jej funkcjonowania.

W związku z tym co roku spółka otrzymuje z budżetu państwa dotację podmiotową. W celu pozyskania środków na inwestycje zaplanowane w *Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych* PKP PLK musiały się więc zadłużyć. Jeżeli spółka będzie zmuszona do spłacenia tych zobowiązań przy wykorzystaniu własnych środków, wzrosną opłaty z tytułu dostępu do infrastruktury kolejowej, co postawiłoby pod znakiem zapytania trwałość polityki transportowej Rządu. Obciążanie PKP PLK wysokimi zobowiązaniami w celu poprawienia wyniku budżetu państwa w 2013 r. należy uznać za bardzo niepokojące zjawisko.

W sprawozdaniu okresowym za II półrocze 2013 r. z wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 wskazano na opóźnienia w realizacji inwestycji w zakresie działania *Rozwój transportu kolejowego*.²²⁷ Zestawienie danych o rzeczowych efektach inwestycji kolejowych wskazuje co prawda na postęp w modernizacji linii: pomiędzy 2010 a 2012 rokiem długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości co najmniej 160 km /godz. wzrosła o 276 km . Jednak w *Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych* zaplanowano zwiększenie od 2010 r. do końca 2013 r. długości linii przystosowanych do jazdy pociągów z taką prędkością o 490 km , zaś długość linii dostosowanych do prędkości 200 km /godz. – o 595 km .

W wyżej wymienionym sprawozdaniu z wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 wskazano na zagrożenie w realizacji projektu polegającego na budowie systemów interoperacyjności (GSMR/ERTMS). System GSM-R stanowić ma kanał łączności dla kolei, a ponadto powinien umożliwiać transmitowanie danych w systemie zarządzania ruchem ETCS, którym przesyłane są zezwolenia na jazdę wydawane przez Radiowe Centrum Sterowania. Realizacja projektu miała przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa na kolei. PKP PLK ogłosiły w 2013 r. przetarg na opracowanie rezultatów studium wykonalności projektu, jednak nie zdołały go rozstrzygnąć, co prawdopodobnie oznacza przesunięcie realizacji projektu o kilka lat.

Kontrola NIK zakończona w marcu 2013 r. potwierdziła, że na żadnej polskiej linii kolejowej (w tym priorytetowym dla UE korytarzu transportowym F 97) nie wdrożono interoperacyjności według wymagań dyrektywy Komisji 2011/18/UE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie. Nie był też realizowany przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. „Narodowy Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym w Polsce” (NPW ERTMS). Zadania i terminy przyjęte w harmonogramie realizacji tego planu nie były dotrzymywane i aktualizowane²²⁸.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku transportu drogowego również transport kolejowy w Polsce w zakresie infrastruktury został oceniony przez Komisję Europejską negatywnie. W opublikowanej przez Komisję Europejską w kwietniu 2014 r. tabeli wyników w dziedzinie transportu Polska znalazła się na przedostatniej pozycji w Unii Europejskiej pod względem infrastruktury oraz czwartej od końca pozycji pod względem bezpieczeństwa (przed Bułgarią, Słowacją i Rumunią).

Jakość infrastruktury jest jednym z kluczowych elementów uzyskania odpowiedniej jakości przewozów kolejowych. W 2013 r. zwiększyło się o minutę średnie opóźnienie pociągów pasażerskich. Co prawda średni udział pociągów opóźnionych w ogólnej liczbie pociągów uruchomionych przez przewoźników pozostał na poziomie 26%, jednak zmieniła się struktura: zmniejszeniu udziału pociągów opóźnionych do 5 minut towarzyszył wzrost udziału pociągów opóźnionych od pięciu minut do dwóch godzin. Zmniejszyła się natomiast, w porównaniu z 2012 r., liczba odwołanych pociągów, przy czym przewoźnicy uruchomili także mniejszą niż przed rokiem liczbę pociągów.

²²⁷ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014), *Sprawozdanie okresowe z wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, II półrocze 2013*, str. 23.

²²⁸ Informacja o wynikach kontroli *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*, Nr ewid. 173/2013/I12/003, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013.

Tabela 77. Kursowanie pociągów pasażerskich w latach 2012–2013

Nazwa	Jedn.	2012				2013			
		kwartały							
		I	II	III	IV	I	II	III	IV
Średni czas opóźnienia pociągów	min.	7,3	8,5	9,6	9,3	11,8	8,8	9,4	8,8
Udział pociągów opóźnionych w ogólnej liczbie uruchomionych	%	27,6	21,6	25,6	29,6	23,6	24,4	28,1	28,1
opóźnione do 5 minut	%	21,7	14,9	16,6	19,5	16,3	16,5	18,6	19,0
opóźnione od 5 do 60 minut	%	5,5	6,4	8,5	9,5	6,8	7,4	8,9	8,6
opóźnione od 61 do 119 minut	%	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
opóźnione powyżej 120 minut	%	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Liczba pociągów odwołanych	szt.	495	1.335	560	342	584	504	901	373
Liczba pociągów uruchomionych	tys. szt.	391,7	383,7	394,6	383,7	379,7	375,3	382,6	369,4

Źródło: Dane Urzędu Transportu Kolejowego, <http://www.utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/statystyka-kwartalna/przewozy-pasazerskie>.

Transport lokalny

Dwa główne zadania realizowane przez samorząd terytorialny w zakresie transportu polegają na budowie i utrzymaniu sieci dróg lokalnych i wojewódzkich oraz na zorganizowaniu przewozów pasażerskich na trasach o zasięgu lokalnym i regionalnym.

W latach 2011-2013 wydatki podsektora samorządowego na zadania z dziedziny transportu i łączności podlegały istotnym zmianom. W 2012 r. nastąpiło znaczące zmniejszenie - o 23,3% - wydatków inwestycyjnych, po czym wydatki te nieznacznie zwiększyły się w 2013 r. W przypadku wydatków bieżących obserwowaliśmy niemal całkowite zahamowanie ich wzrostu. W 2013 r. wydatki podsektora samorządowego na zadania z dziedziny transportu i łączności były równe 29.274 mln zł, z czego ponad połowę stanowiły wydatki majątkowe.

Od 2005 r. do 2012 r. długość dróg publicznych o nawierzchni twardej ulepszonej zwiększyła się aż o 40% w gminach i zaledwie o 1% w powiatach. Na koniec 2012 odsetek dróg o takiej nawierzchni wynosił 88% w przypadku dróg powiatowych i 42% - w przypadku dróg gminnych, przy czym w na terenie miast odpowiedni odsetek kształtował się na poziomie 96% (drogi powiatowe) i 71% (drogi gminne).

O ile polityka transportowa prowadzona na poziomie lokalnym i regionalnym przynosi poprawę w dziedzinie jakości dróg, to znacznie gorzej wygląda skuteczność działań wspierających rozwój przewozów pasażerskich. W okresie od 2004 r. do 2011 r. liczba przewozów pasażerskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich zmniejszyła się z 176,5 do 167,1, zaś liczba pasażerów przewożonych środkami komunikacji miejskiej zmniejszyła się z 4.150 mln do 3.890 mln. Pomiedzy 2009 r. a 2012 r. nieznacznie zwiększył się odsetek gospodarstw domowych na wsi, które oceniając otoczenie miejsca zamieszkania, wskazały na wielką trudność w dostępie do usług transportu publicznego. Mimo to odsetek ten jest wciąż dosyć niski (12,1%).

Polityka rolna i rybacka

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie zasobów dla zrównoważonego rozwoju kraju to główne cele do osiągnięcia w obszarze rolnictwa i rybołówstwa²²⁹. W ramach tego obszaru realizowane są mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), do których zalicza się w szczególności dopłaty bezpośrednie dla rolników oraz płatności w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW) współfinansowane ze środków UE. Zadania związane z rolnictwem, regulacją rynków rolnych oraz rozwojem obszarów wiejskich obejmują między innymi zagadnienia dotyczące produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych, nasiennictwa, produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt, ochrony zdrowia zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego oraz nadzoru nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego. Istotną kwestią pozostają również działania mające na celu podniesienie konkurencyjności polskiego rybołówstwa i przetwórstwa rybnego.

Od 2010 r. do 2013 r. nastąpił dosyć znaczący wzrost wydatków publicznych na rolnictwo, łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo wynoszący 19,8%. Głównym źródłem finansowania wydatków były środki europejskie, które zwiększyły się w tych latach o ponad 60%. Pozostałe, krajowe źródła finansowania wydatków na realizację polityki rolnej i polityki rybackiej zostały mocno ograniczone.

Zwiększyły się przede wszystkim dotacje udzielane na finansowanie zadań bieżących i zadań realizowanych w ramach PROW 2007–2013.

Tabela 78. Wydatki publiczne na rolnictwo, łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	28.542,0	31.393,4	31.486,3	34.182,6	110,0	100,3	108,6
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	6.691,7	5.427,0	5.466,2	5.382,8	81,1	100,7	98,5
Budżet środków europejskich	13.932,2	18.108,3	18.760,2	22.349,8	130,0	103,6	119,1
ARiMR	1.853,3	1.926,3	2.140,2	1.633,7	103,9	111,1	76,3
Jednostki samorządu terytorialnego	4.767,3	5.273,2	4.439,3	4.240,1	110,6	84,2	95,5
Pozostałe	1.297,4	658,6	680,4	576,2	50,2	103,3	84,7
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	19.846,9	22.451,8	23.010,8	27.155,8	113,1	102,5	118,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	20,4	20,6	35,7	21,6	100,7	173,5	60,6
Wydatki bieżące jednostek	4.848,4	4.930,4	5.224,1	4.050,1	101,7	106,0	77,5
Wydatki majątkowe	3.813,7	3.990,3	3.215,2	2.954,9	104,6	80,6	91,9
Pozostałe wydatki	12,5	0,2	0,6	0,1	1,8	256,8	24,1

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

²²⁹ Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na rolnictwo, łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład w budżecie państwa jako wydatki publiczne wykazuje się takie wydatki, które są bezpośrednio przekazywane gospodarstwu rolnym, natomiast nie wykazuje się dotacji dla ARiMR, gdyż środki przekazane tej agencji pozostają w sektorze finansów publicznych. Dopiero wydatki dokonane przez ARiMR na zadania statutowe oraz na utrzymanie jednostki zostaną wykazane jako wydatek publiczny, skutkujący przekazaniem środków publicznych poza sektor finansów publicznych. Z tego powodu wydatki publiczne wykonane z budżetu państwa są niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w dziale *Rolnictwo i łowiectwo oraz Rybołówstwo i rybactwo*.

W 2013 r. z budżetu środków europejskich wykonano prawie 2/3 wydatków publicznych przeznaczonych na realizację polityki rolnej i polityki rybackiej. Środki te były przeznaczone niemal wyłącznie na dotacje do zadań bieżących w (tym na dopłaty bezpośrednie) i na realizację PROW 2007–2013, podobnie zresztą jak środki przekazywane z budżetu państwa. Największe wydatki inwestycyjne ze środków publicznych – 2.508 mln zł – zrealizowały jednostki samorządu terytorialnego. Łączne wydatki majątkowe stanowiły jednak zaledwie 8,6% środków publicznych wykonanych w tym obszarze.

Tabela 79. Wydatki publiczne na rolnictwo, łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo w 2013 r. według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
	mln zł					
OGÓŁEM	34.182,6	27.155,8	21,6	4.050,1	2.954,9	0,1
Budżet państwa	5.382,8	4.295,2	3,3	997,1	87,1	0,0
Budżet środków europejskich	22.349,8	22.133,2	0,0	0,0	216,6	0,0
ARiMR	1.633,7	640,7	0,0	912,4	80,6	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	4.240,1	54,6	13,9	1.663,1	2.508,3	0,1
Pozostałe	576,2	32,1	4,4	477,4	62,3	0,0
	Ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	79,4	0,1	11,8	8,6	0,0
Budżet państwa	15,7	12,6	0,0	2,9	0,3	0,0
Budżet środków europejskich	65,4	64,8	0,0	0,0	0,6	0,0
ARiMR	4,8	1,9	0,0	2,7	0,2	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	12,4	0,2	0,0	4,9	7,3	0,0
Pozostałe	1,7	0,1	0,0	1,4	0,2	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jak pokazują wyniki różnego rodzaju badań wpływu środków UE na rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, faktyczna rola tych środków jest trudna do jednoznacznego, ilościowego określenia. Nie ma jednak wątpliwości, iż środki te stymulują ilościowe i jakościowe zmiany na poziomie całej gospodarki, a zwłaszcza na poziomie poszczególnych beneficjentów uzyskanego wsparcia.

Dofinansowanie ze środków publicznych w sektorze rolnym i leśnym przyniosło wiele efektów pozytywnych, a także odegrało kluczową rolę w łagodzeniu skutków kryzysu gospodarczego na obszarach wiejskich w Polsce. Przemysł rolno-spożywczy odnotował wzrost produkcji i znacznie wyższy eksport niż inne sektory gospodarki. Eksport produktów rolnych w ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrósł pięciokrotnie, a Polska dalej pełni kluczową rolę eksportera produktów rolno-spożywczych, np. wieprzowiny, drobiu, jabłek, pieczarek. W okresie członkostwa wzrosły także niemal dwukrotnie dochody rolników. Dopłaty bezpośrednie okazały się „socjalnym parasolem bezpieczeństwa” dla 12,6% pracujących w Polsce.

Obszary wiejskie są coraz bardziej doceniane przez ich mieszkańców (według GUS zamieszkuje je niemal 40% społeczeństwa, tj. około 15 mln osób). Od 2005 r. zdecydowana większość (90%) mieszkańców wsi jest zadowolona z tego, że tam mieszka, przeciwnego zdania jest zaledwie 7% respondentów²³⁰. Mieszkańcy wsi najbardziej zadowoleni są z bezpieczeństwa w miejscowości, dostępu do sieci wodociągowej i dostępu do Internetu.

Obniżyła się średnia wieku ludności pracującej w sektorze rolniczym. W Polsce 14,7% rolników jest poniżej 35 roku życia (7,5% w UE), podczas gdy tylko 8,4% jest w wieku powyżej 64 roku życia (30% w UE).

Niepokojący jest fakt, że zagrożenie ubóstwem w znacznie większym stopniu dotyczy mieszkańców wsi niż ośrodków miejskich. Różnica ta jest szczególnie wyraźna, gdy sytuację na wsi porównuje się z sytuacją w największych miastach (500 tys. i więcej mieszkańców). W skrajnym ubóstwie żyło w 2012 r. ponad 4% mieszkańców miast (od ok. 1% w największych miastach, do prawie 7% w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców). Na wsi odsetek osób żyjących poniżej minimum egzystencji wyniósł blisko 11%²³¹.

Nie poprawiła się w znaczący sposób struktura obszarowa gospodarstw rolnych. Przeważającą ich część (z około 1,5 mln) stanowią gospodarstwa małe. Średnia wielkość gospodarstwa rolnego wynosiła 9,6 ha wobec 14,4 ha w UE.

Głównym źródłem finansowania zadań w rolnictwie i rybołówstwie były środki z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich. Na realizację zadań w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Rybołówstwo i rybactwo* w 2013 r. przeznaczono 32.838,6 mln zł²³². W większości wydatki te zostały zrealizowane w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej – *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* – w którym kryje się szereg różnorodnych, opisanych w dalszej części zadań, dlatego nazwa ta jest myląca. Ponadto środki zapisane w tym rozdziale w większości nie są ujęte w planie finansowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tylko wydatkowane przez tę agencję bezpośrednio z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Z tego powodu w dwóch wcześniejszych tabelach dotyczących wydatków publicznych na rolnictwo, łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo wydatki klasyfikowane we wspomnianym rozdziale zostały w większości – poza dotacją podmiotową dla ARiMR – zaliczone do wydatków budżetu państwa.

²³⁰ Eurostat and Rural Development Report 2013.

²³¹ Główny Urząd Statystyczny. Studia i analizy statystyczne. Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS. Warszawa 2013.

²³² Dane bez ARR, której wydatki dokonywane są w ramach działu 500 *Handel*.

Tabela 80. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* oraz w dziale *Rybołówstwo i rybactwo* w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	24.538,3	29.447,5	29.702,9	32.838,6	133,8	111,5	110,6
Rolnictwo i łowiectwo ogółem, w tym:	24.075,2	28.601,6	28.859,6	31.999,9	132,9	111,9	110,9
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	21.108,0	25.226,4	25.164,6	28.224,3	133,7	111,8	112,2
Pozostała działalność	757,8	746,9	772,2	841,8	111,1	112,7	108,9
Melioracje wodne	453,0	826,3	906,4	809,9	178,8	98,0	89,4
Usuwanie skutków klęsk żywiolowych	415,7	182,1	190,9	283,4	68,2	155,6	148,5
Powiatowe inspektoraty weterynarii	275,8	458,8	484,0	501,0	181,7	109,2	103,5
Wojewódzkie inspektoraty weterynarii	147,2	164,8	166,9	159,9	108,6	97,0	95,8
Inne zadania w dziale rolnictwo i leśnictwo	917,7	996,3	1.174,6	1.179,6	128,5	118,4	100,4
Rybołówstwo i rybactwo ogółem, w tym:	463,1	845,9	843,3	838,7	181,1	99,1	99,5
Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013	414,6	799,0	798,2	795,4	191,8	99,5	99,6
Inne zadania	48,5	46,9	45,1	43,3	89,1	92,1	96,0

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

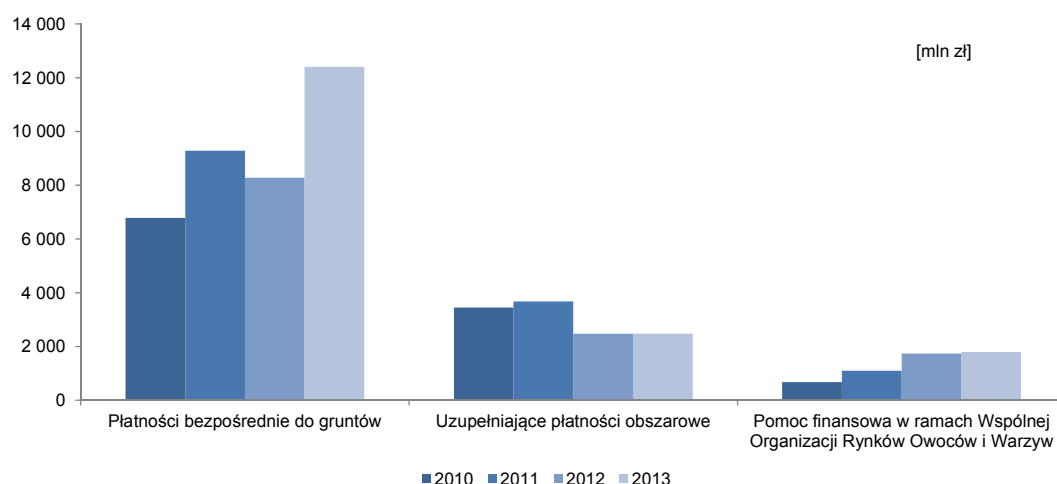
Zrealizowane w 2013 r. wydatki w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* stanowiły 8,3% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a wydatki w dziale *Rybołówstwo i rybactwo* 0,2%. W latach 2010–2012 udział ten kształtował się na podobnym poziomie.

W dziale *Rolnictwo i łowiectwo* największe wydatki poniesiono na dopłaty obszarowe dla rolników (w tym na sfinansowanie jednolitej płatności obszarowej²³³ i uzupełniających płatności obszarowych) oraz płatności w ramach PROW na lata 2007–2013.

Celem tych działań była poprawa sytuacji dochodowej rolników, wzrost poziomu ich życia oraz wzrost inwestycji rolniczych.

²³³ Jednolita płatność obszarowa przysługuje rolnikowi, który jest posiadaczem gruntów rolnych, wchodzących w skład gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. Grunty te muszą być utrzymywane w dobrej kulturze rolnej oraz zgodnie z wymogami ochrony środowiska.

Wykres 48. Wydatki w ramach działań objętych I filarem WPR w latach 2010–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w ARiMR.

W latach 2010–2013 udział wydatków na płatności bezpośrednie do gruntów w wydatkach ogółem działu *Rolnictwo i łowiectwo* wzrósł z 28,2% w 2010 r. do 38,8% w 2013 r. Wzrost ten wynikał z pozyskania wyższych kwot z tytułu dopłat bezpośrednich w związku z osiągnięciem w 2013 r. maksymalnego poziomu krajów UE-15. Udział uzupełniających płatności obszarowych w badanym okresie zmniejszył się z 14,3% w 2010 r. do 7,7% w 2013 r., natomiast pomoc finansowa w ramach Wspólnej Organizacji Rynków Owoców i Warzyw kształtowała się na poziomie od 2,8% w 2010 r. do 5,6% w 2013 r.

W 2013 r. w ramach I filara WPR wydatkowano z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 16.652 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 13.556,8 mln zł i zostały przeznaczone przede wszystkim na sfinansowanie jednolitej płatności obszarowej (11.134,2 mln zł), na pomoc dla grup producentów owoców i warzyw na wstępne pozwolenia²³⁴ (1.194,8 mln zł), płatności z tytułu cukru (690,4 mln zł), wsparcie specjalne²³⁵ (458,7 mln zł), a także płatności z tytułu owoców miękkich (45,7 mln zł). Wydatki na I filar WPR finansowane z budżetu państwa wyniosły 3.095,2 mln zł i zostały wykorzystane między innymi na uzupełniające płatności bezpośrednie (2.469 mln zł), na pomoc dla grup producentów na uzyskanie wstępnych pozwoleń (593 mln zł), płatności z tytułu owoców miękkich (33,2 mln zł).

Płatności bezpośrednie w Polsce realizowane są corocznie i trafiają do ok. 1,4 mln rolników posiadających gospodarstwa o minimalnej powierzchni 1 ha użytków rolnych. Powierzchnia objęta tym wsparciem wynosi ok. 14 mln ha.

²³⁴ Finansowanie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania. Pomoc finansowa z budżetu UE przyznawana jest wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw oraz uznanym organizacjom producentów owoców i warzyw, które uzyskały status wstępnego uznania lub uznania, nadanego w drodze decyzji przez marszałka województwa, właściwego ze względu na siedzibę grupy lub organizacji producentów. Wstępnie uznane grupy producentów uzyskują status uznanej organizacji producentów owoców i warzyw po maksymalnie 5-letnim okresie realizacji planu dochodzenia do uznania.

²³⁵ W tym na specjalną płatność obszarową do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowych drobnonasiennych, płatność do krów, płatność do owiec, płatność do surowca tytoniowego.

W PROW 2007-2013 przyjęto wskaźniki oddziaływania i założono, iż jego realizacja spowoduje do 2015 r.:

- 0,41% wzrost PKB,
- 0,57% wzrost liczby miejsc pracy,
- 0,49% wzrost wydajności pracy.

Na podstawie przeprowadzonych badań oszacowano, że kluczowe wskaźniki oddziaływania PROW 2007–2013, tj. wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy zostaną przekroczone do 2015 r. i wyniosą odpowiednio 1,6% i 0,8%, a wskaźnik wydajności pracy będzie zbliżony do wartości docelowej i wyniesie 0,4%²³⁶.

W 2013 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację płatności w ramach PROW 2007–2013 wyniosły ogółem 9.880,8 mln zł, w tym z budżetu środków europejskich przekazano 7.997,4 mln zł, a z budżetu państwa 1.883,3 mln zł.

Realizacja PROW 2007–2013 przyniosła między innymi następujące, istotne efekty (stan na 31 grudnia 2013 r.)²³⁷:

- zmodernizowano blisko 43 tys. gospodarstw rolnych,
- ponad 23 tys. młodych rolników²³⁸ otrzymało jednorazową premię w związku z rozpoczęciem samodzielnego prowadzenia gospodarstwa,
- wsparciem objęto 1.210 grup producentów rolnych,
- płatnościami rolnośrodowiskowym objęto powierzchnię ponad 2,6 mln ha,
- zalesiono powierzchnię ponad 32 tys. ha,
- wybudowano ponad 15 tys. km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wykonano ponad 33 tys. kanalizacji zagrodowych, wybudowano 420 oczyszczalni ścieków, utworzono system zbioru, segregacji i wywozu odpadów komunalnych, który umożliwia zagospodarowanie blisko 246 tys. ton śmieci, stworzono możliwość wytwarzania 210 MW energii ze źródeł odnawialnych,
- ponad 12 tys. osób – rolników lub członków ich rodzin – podjęło działalność pozarolniczą, głównie w sferze usług,
- zmodernizowano około 3700 wsi i miasteczek poprzez rewitalizację oraz nowe inwestycje i usługi dla ich mieszkańców,
- wsparto gospodarstwa rolne dotknięte powodziami i innymi klęskami żywiołowymi lub klimatycznymi, poprzez pomoc w przywróceniu ich działalności gospodarczej.

Na realizację zadań mających na celu podniesienie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa na koniec grudnia 2013 r. zrealizowano płatności na łączną kwotę 23.401 mln zł, tj. 74,8% limitu środków na lata 2007–2013. Najwięcej środków, tj. 36% przeznaczono na wypłatę rent strukturalnych oraz na modernizację gospodarstw rolnych (31,8%).

W zakresie poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego wybrane wskaźniki realizacji zadań na koniec 2013 r. kształtowały się następująco²³⁹:

wskaźnik powierzchni przekazanych gospodarstw rolnych przez producentów rolnych, którzy przeszli na rentę strukturalną; producenci rolni przekazali 239,1 tys. ha powierzchni gospodarstw rol-

²³⁶ Instytut Badań Strukturalnych 2011, tabela 3, za Instytutem Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej „Ocena wpływu budżetu rolnego Wspólnoty na lata 2014-2020 na kondycję finansową krajowego rolnictwa i całą gospodarkę”. Warszawa 2013 r. nr 81.

²³⁷ Niepublikowane informacje MRiRW z monitoringu realizacji PROW 2007-2013.

²³⁸ Kryterium wiekowe wynosiło 40 lat w momencie składania wniosku.

²³⁹ Dane wstępne uzyskane w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., w MRiRW.

nych (do końca 2012 r. 239,1 ha użytków rolnych), co stanowiło 89,9% wielkości planowanej na lata 2007–2013 (266 tys. ha użytków rolnych); powierzchnia przekazanych gospodarstw rolnych przez producentów rolnych, którzy przeszli na rentę strukturalną wyniosła 513 tys. ha użytków rolnych i w stosunku do planowanej wartości docelowej wskaźnika na lata 2007–2013 (480 tys. ha użytków rolnych) była wyższa o 33 tys. ha użytków; wskaźnik produktu na 31 grudnia 2013 r. został wykonany w 106,9%;

wskaźnik *modernizacji gospodarstw rolnych*, wyrażony liczbą gospodarstw rolnych, które otrzymały pomoc wyniósł 62,2% (w tym w ramach „nowych wyzwań” 450,8%); na koniec 2013 r. 43.667 gospodarstw rolnych (w tym 7.591 w ramach „nowych wyzwań”) otrzymało pomoc na ich modernizację o całkowitej wartości inwestycji 17.628,5 mln zł (w tym w ramach „nowych wyzwań” 2.585,4 mln zł); na koniec 2012 r. pomoc tę otrzymało 37.024 gospodarstw rolnych, w tym 5.261 w ramach „nowych wyzwań” o łącznej wartości inwestycji 14.107,9 mln zł;

wskaźnik *powierzchni użytków rolnych, na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych (melioracje wodne szczegółowe)* docelowo określono na 66 tys. ha; regulacją stosunków wodnych objęto powierzchnię 6,4 tys. ha, co stanowiło zaledwie 9,7% wartości docelowej wskaźnika. Podobnie wskaźnik *powierzchni użytków rolnych, na których nastąpiła poprawa ochrony przeciwpowodziowej* wykonano na koniec 2013 r. tylko w 39,8%;

wskaźnik *łącznej powierzchni objętej działaniami zapobiegawczymi/odtworzeniowymi związanymi z naturalnymi katastrofami* wykonano w 78,3% (53,9 tys. ha) wobec ustalonej wartości docelowej na 68 tys. ha.

Na poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich do końca 2013 r. przekazano kwotę 17.456 mln zł, tj. 81,9% limitu przyznanego na lata 2007–2013. Największe płatności (52,7% zrealizowanych w tym obszarze) zostało udzielone na wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Na działanie to wydatkowano narastająco do końca 2013 r. 9.196,7 mln zł, tj. 92,2% przyznanego limitu środków na lata 2007–2013. Wskaźnik powierzchni gruntów rolnych wspieranych w ramach tego działania został zrealizowany w wysokości 92,3% (działaniem objęto 8,4 mln ha przy wartości docelowej 9,1 mln ha).

W ramach obszaru mającego na celu poprawę jakości życia na obszarach wiejskich wydatkowano środki w łącznej kwocie 8.919,6 mln zł, tj. 59,3% limitu na lata 2007–2013. Ponad połowę zrealizowanych płatności (4.495,1 mln zł) przekazano na finansowanie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej. Całkowita wartość inwestycji w tym zakresie wyniosła 5.492,1 mln euro, dzięki czemu wskaźnik docelowy wykonano już na poziomie 217,9%.

Na rybołówstwo i rybactwo poniesiono w 2013 r. wydatki budżetu państwa i wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 838,7 mln zł, w tym z budżetu środków europejskich 578,3 mln zł (69% wydatków ogółem). Na realizację płatności w ramach PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich w 2013 r. wydatkowano 784,1 mln zł, tj. 93,5% wszystkich wydatków w dziale *Rybołówstwo i rybactwo*, w tym 578,3 mln zł z budżetu środków europejskich.

W bieżącym okresie programowania (2007–2013) ponad połowa dostępnych środków przeznaczona została na działania inwestycyjne, w tym na przetwórstwo rybne (około 560 mln zł), inwestycje w portach (około 650 mln zł), natomiast kwota około 580 mln zł przeznaczona była dla sektora akwakultury. Prawie 300 mln zł zostało wydatkowane na rekompensaty z tytułu czasowego zawieszenia działalności połowowej, w związku z koniecznością ochrony zasobów. Kwota ponad 1 mld zł została przewidziana na wsparcie działalności okołorybackiej (Lokalne Grupy Rybackie – LGR). Ważnym elementem polityki rybackiej jest wsparcie dla rozwoju nie tylko samego rybo-

łówstwa czy przetwórstwa ryb, ale także poprawa warunków funkcjonowania społeczności zależnych od rybactwa. Ma to szczególne znaczenie w związku z redukcją floty, a tym samym redukcją zatrudnienia i koniecznością poszukiwania alternatyw dla osób odchodzących z rybołówstwa. Służą temu (i mają w przyszłości służyć) działania LGR. Obecnie działa 48 takich grup, które finansowane są z osi IV Programu Operacyjnego *Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013*²⁴⁰.

W ramach obszaru *środków na rzecz dostosowania wspólnotowej floty rybackiej*²⁴¹ do końca 2013 r. zrealizowano płatności ze środków publicznych na kwotę 630,2 mln zł (92,7% ustalonego limitu 2007–2013). Prawie połowę przekazanych środków (296,3 mln zł) stanowiła pomoc publiczna z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności połowowej. W ramach tego obszaru między innymi zmodernizowano 279 statków, przekraczając cel programowy, jakim było zmodernizowanie 238 jednostek.

W ramach obszaru *akwakultury, rybołówstwa śródlądowego, przetwarzania i obrotu produktami rybołówstwa i akwakultur* zrealizowano płatności na kwotę 976 mln zł (84,2% ustalonego limitu). Ponad 44% stanowiły płatności na inwestycje w zakresie przetwórstwa i obrotu. Ponadto realizowano działania wodnośrodowiskowe oraz inwestycje w chów i hodowlę. Na koniec 2013 r. wyprodukowano 36.500 ton ryb w akwakulturze²⁴² przy docelowym wskaźniku 51.900 ton oraz 460.000 ton wyrobów konsumpcyjnych²⁴³ przy założeniu wyprodukowania docelowo 637.120 ton wyrobów.

W obszarze *wspólnych interesów* przekazano płatności na kwotę 755,2 mln zł (77,4% limitu na lata 2007–2013). Prawie 75% płatności zostało przeznaczonych na inwestycje w portach rybackich, miejscach wylądunku i przystaniach. Do końca 2013 r. zmodernizowano 9 portów rybackich (przy zakładanej liczbie 12), 5 przystani i miejsc wylądunku (przy zakładanej liczbie 10), wybudowano przystań (przy założeniu wybudowania 2 przystani) oraz utworzono 8 organizacji producentów, tj. zgodnie z przyjętym założeniem. W 2013 r., w porównaniu z rokiem 2012, nastąpił wzrost średniego spożycia ryb w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które wyniosło 12,1 kg. Nie osiągnięto jeszcze założonego celu, jakim było spożycie 16 kg ryb rocznie na jednego mieszkańca.

W ramach *zrównoważonego rozwoju obszarów zależnych od rybactwa* przekazane płatności wyniosły 597,7 mln zł, tj. 56,7% limitu środków. W obszarze tym zostało ustanowionych 48 lokalnych grup rybackich obejmujących 3.571,9 tys. ludności na tych obszarach (przy zakładanej na koniec 2013 roku liczbie 30 grup rybackich dla 1.500 tys. osób). Na koniec 2013 r. w ramach tych działań utworzono lub utrzymano 999 miejsc pracy, przy założonej docelowo ilości 2.500 miejsc.

Obrona narodowa

Bezpieczeństwo narodowe oznacza zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa

²⁴⁰ Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE- przegląd najważniejszych zmian. Warszawa, dnia 30 kwietnia 2014 r. www.minrol.gov.pl

²⁴¹ Dane wstępne uzyskane w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., w MRiRW.

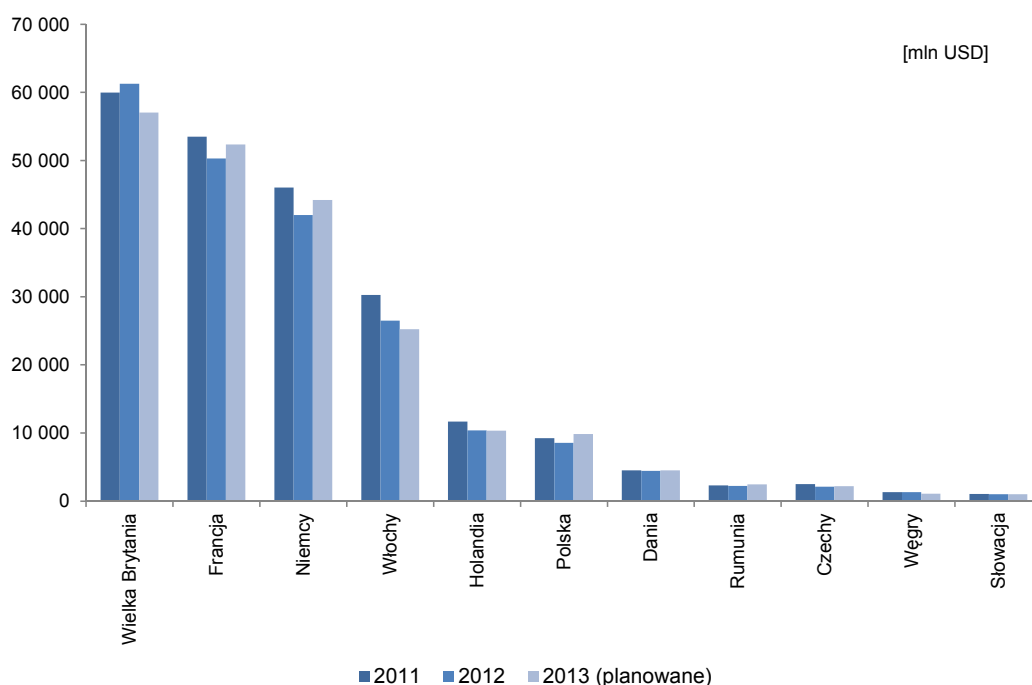
²⁴² Produkcja ryb konsumpcyjnych bez materiału obsadowego i zarybionego. Dane *Rynek Ryb. Stan i perspektywy* Nr 19, kwiecień 2013 r.

²⁴³ Wyroby konsumpcyjne – dotyczy firm zatrudniających ponad 9 osób stałej załogi, Dane *Rynek Ryb. Stan i perspektywy* Nr 19, kwiecień 2013 r.

wymaga posiadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, obejmującego siły i środki oraz zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa²⁴⁴.

Według Raportu *Stockholm International Peace Research Institute* w 2013 r. przeznaczono w świecie na zbrojenia ok. 1,7 biliona USD, tj. o 1,9% mniej niż w 2012 r. Najwięcej na ten cel wydatkowały Stany Zjednoczone. Pomimo znaczących cięć, planowane wydatki na kwotę 600 mld USD stanowiły 37% światowych nakładów na obronę. Wśród europejskich państw NATO w latach 2011–2013 na względnie stałym lub rosnącym poziomie wydatki obronne utrzymywała Polska, Holandia, Francja oraz Niemcy. Polska, posiadająca około 96 tys. żołnierzy, jest ósmą pod względem liczebności armią w Europie.

Wykres 49. Wydatki na obronność w latach 2011–2013 w wybranych krajach Unii Europejskiej

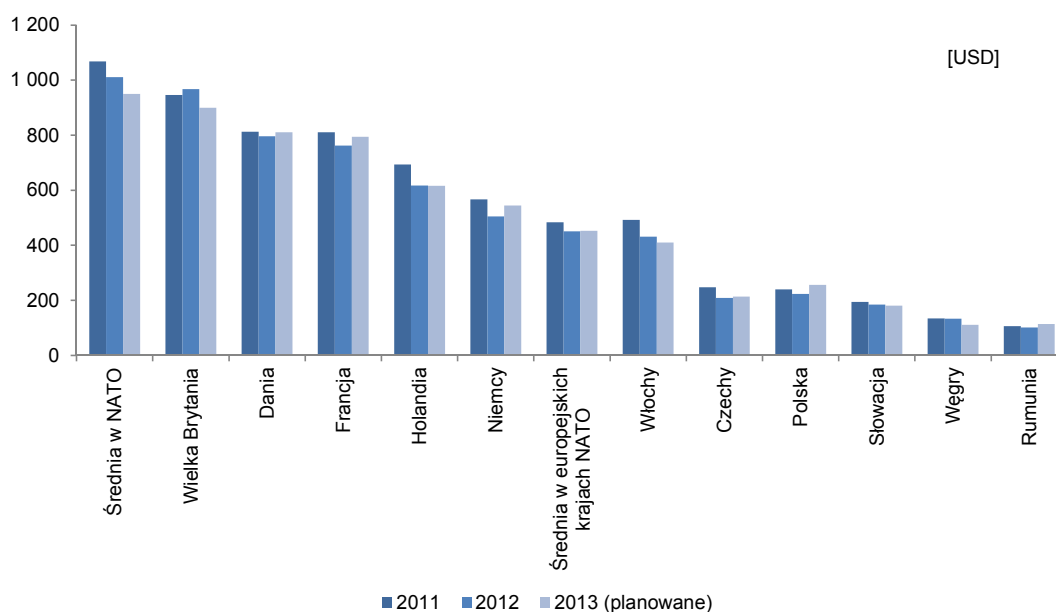


Źródło: *The Military Balance 2014*.

Wydatki obronne europejskich państw NATO w przeliczeniu na jednego żołnierza szacowano na kwotę 127 tys. USD, Polski – 98 tys. USD, a Stanów Zjednoczonych – 402 tys. USD. W 2013 r. wydatki obronne europejskich państw NATO w przeliczeniu na jednego mieszkańca szacowano na kwotę 453 USD, wydatki obronne Polski – 256 USD, a Stanów Zjednoczonych – 2.070 USD.

²⁴⁴ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. Konieczność przygotowania, utrzymywania i doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego przewiduje *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 13 kwietnia 2007 r., która sformułowała definicję i stworzyła teoretyczne podstawy funkcjonowania takiego systemu.

Wykres 50. Wydatki na obronność w latach 2011–2013 w przeliczeniu na jednego mieszkańca



Źródło: *The Military Balance 2014*.

Źródłem finansowania zadań w obszarze obrony narodowej były środki z budżetu państwa (99,9%) oraz fundusze celowe (0,1%). Po spadku w 2011 r. o 0,5% łączne nakłady na siły zbrojne, po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora finansów publicznych, zostały zwiększone w 2012 r. o 4,8% i w 2013 r. utrzymane na zbliżonym poziomie.

Tabela 81. Wydatki publiczne na obronę narodową w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek, po wyłączeniu transferów wewnątrz sektora finansów publicznych

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	18.339,0	18.242,6	19.116,3	19.117,4	99,5	104,8	100,0
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	17.845,9	18.176,9	19.057,3	19.089,2	101,9	104,8	100,2
Pozostałe	493,1	65,7	59,0	28,2	13,3	89,8	47,9
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	104,0	102,7	118,5	79,4	98,8	115,3	67,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	828,2	912,7	855,8	817,9	110,2	93,8	95,6
Wydatki bieżące jednostek	11.918,6	11.540,3	12.251,8	12.414,6	96,8	106,2	101,3
Wydatki majątkowe	5.488,2	5.686,9	5.890,1	5.805,6	103,6	103,6	98,6
Pozostałe wydatki	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące (64,9%). Relatywnie wysoki w stosunku do innych obszarów działania Państwa był udział wydatków majątkowych (30,4%).

Przez pojęcie *wydatki publiczne na obronę narodową* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład w budżecie państwa jako wydatki publiczne wykazuje się wydatki na wynagrodzenia wojska, natomiast nie wykazuje się składek do FUS naliczanych od wynagrodzeń pracowników objętych powszechnym ubezpieczeniem społecznym, gdyż środki przekazane temu funduszowi pozostają w sektorze finansów publicznych. Z tego powodu wydatki publiczne wykonane z budżetu państwa są niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w dziale *Obrona narodowa*.

Tabela 82. Wydatki publiczne na obronę narodową w 2013 r. według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
OGÓŁEM	19.117,4	79,4	817,9	12.414,6	5.805,6	0,0
Budżet państwa	19.089,2	79,4	817,9	12.413,3	5.778,7	0,0
Pozostałe	28,2	0,0	0,0	1,3	26,9	0,0
	Ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	0,4	4,3	64,9	30,4	0,0
Budżet państwa	99,9	0,4	4,3	64,9	30,2	0,0
Pozostałe	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2013 r. łączne nakłady budżetu państwa na obronę narodową wraz z transferami wewnątrzsektorowymi wyniosły 28.124,4 mln zł, tj. 1,76% PKB. W ostatnich latach ich relacja do PKB ulegała systematycznie obniżeniu. Wydatki obronne w 2010 r. wyniosły 25.269,4 mln zł (1,88% PKB), w 2011 r. – 26.720,6 mln zł (1,89% PKB), a w 2012 r. – 28.105,1 mln zł (1,84% PKB).

Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁴⁵ przewidywała, że na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego. Wymóg osiągnięcia tej relacji został zawieszony w 2013 r.²⁴⁶ W 2013 r. najwyższe wydatki w kwocie 20.136,9 mln zł poniesiono na utrzymanie i funkcjonowanie Sił Zbrojnych (w dziale *Obrona narodowa*), a pozostałe wydatki między innymi w działach *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (na emerytury i renty wojskowe), *Gospodarka mieszkaniowa* (dotacje do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej), *ochrona zdrowia* (składki ubezpieczeniowe, dotacje inwestycyjne dla SPZOZ), *administracja publiczna* (funkcjonowanie urzędu MON) oraz *szkolnictwo wyższe* (akademie i wyższe szkoły oficerskie).

²⁴⁵ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.

²⁴⁶ Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1199) w 2013 r. zawiesił w 2013 r. wymóg osiągnięcia tej relacji, przeznaczając jednocześnie z budżetu państwa w roku 2013 na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej 28.252.277 tys. zł.

Tabela 83. Wydatki budżetu państwa w dziale *Obrona narodowa* w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym:	18.549,1	19.172,0	20.085,9	20.136,9	108,6	105,0	100,3
Centralne wsparcie	6.396,7	7.411,5	8.262,0	8.191,8	128,1	110,5	99,2
Zabezpieczenie wojsk	3.576,8	3.705,3	3.979,9	3.903,3	109,1	105,3	98,1
Wojska Lądowe	2.718,2	2.909,2	2.905,1	3.001,6	110,4	103,2	103,3
Siły Powietrzne	1.231,0	1.446,0	1.465,5	1.511,1	122,8	104,5	103,1
Marynarka Wojenna	479,2	621,9	639,7	660,5	137,8	106,2	103,3
Wojskowe Misje Pokojowe	1.499,2	788,3	493,3	364,2	24,3	46,2	73,8

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

Analogicznie do trzech poprzednich lat najwyższe wydatki w 2013 r. poniesiono na modernizację techniczną Sił Zbrojnych w ramach centralnych planów rzeczowych – 8.191,8 mln zł, w tym na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego – 4.647,2 mln zł, inwestycje budowlane – 1.130,4 mln zł, na remonty uzbrojenia i sprzętu wojskowego, infrastruktury budowlanej oraz na zakupy materiałowe, tj. amunicji, paliwa, umundurowania, środków żywnościowych oraz leków i materiałów opatrunkowych – 2.240,6 mln zł. Dane i mierniki dotyczące zwiększenia zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych oraz podwyższenia nowoczesności uzbrojenia i sprzętu wojskowego są informacjami niejawnymi. Na wynagrodzenia i uposażenia żołnierzy służb logistycznych, zakup energii elektrycznej, ciepłej, wody oraz podatki i opłaty lokalne, np. za trwałe zarząd nieruchomościami, przeznaczono 3.903,3 mln zł. Na szkolenia i ćwiczenia poligonowe oraz wynagrodzenia Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych oraz Marynarki Wojennej wydatkowano łącznie 5.173,2 mln zł, tj. o 3,2% więcej niż w 2012 r. Na sfinansowanie kontyngentów wojskowych kierowanych do służby poza granicami państwa w ramach misji stabilizacyjnych i pokojowych przeznaczono 364,2 mln zł, głównie na „dodatki wojenne”, tj. wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń.

Jednym z pięciu głównych celów realizowanych przez resort obrony narodowej jest pogłębianie współpracy międzynarodowej na rzecz wzmocnienia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Realizując zobowiązania sojusznicze i międzynarodowe podejmowane są inicjatywy i przedsięwzięcia mające na celu wzmocnienie pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Obejmują one międzynarodową współpracę dwustronną i wielostronną, w tym w ramach NATO i UE, aktywny udział w misjach i operacjach NATO, UE i koalicyjnych, a także funkcjonowanie polskich kontyngentów wojskowych, przedstawicielstw dyplomatycznych i struktur międzynarodowych (w zakresie utrzymania stanów osobowych i wsparcia materiałowo-technicznego).

W ramach współpracy z NATO przygotowano i przeprowadzono na terytorium Polski ćwiczenia *Steadfast Jazz*, uzgodniono pakiet celów NATO 2013 dla Polski. W 2013 r. działalność rozpoczęło Centrum Doskonalenia Policji Wojskowej NATO w Bydgoszczy. Wskaźnikiem obrazującym zaangażowanie Sił Zbrojnych RP w inicjatywach i strukturach międzynarodowych oraz wielonarodowych jest liczba wyższych stanowisk w stosunku do wszystkich stanowisk w strukturach NATO i UE, które zostały przydzielone Siłom Zbrojnym RP do obsadzenia. Spośród planowanych do obsadzenia 13 stanowisk flagowych, w 2013 r. obsadzono 10 stanowisk. Spośród planowanych 608 wszystkich stanowisk wojskowych, obsadzono 607 stanowisk.

Polacy współpracując z UE wzięli udział w trwającej od lutego 2013 r. szkoleniowej misji Unii Europejskiej w Mali (*UETM Mali*)²⁴⁷, w operacji pokojowej prowadzonej przez Unię Europejską w Bośni i Hercegowinie (*EUFOR w Bośni i Hercegowinie*)²⁴⁸. Uczestniczyli także w tworzeniu Grup Bojowych UE, tj. dyżuru Grupy Weimarskiej w I połowie 2013 r. oraz przygotowaniu do dyżuru Wyszehradzkiej Grupy Bojowej w I połowie 2016 r. Realizując zobowiązania międzynarodowe w ramach współpracy z USA, przeprowadzono między innymi cztery rotacje amerykańskich samolotów F-16 i C-130 w ramach projektu *Aviation Detachment*²⁴⁹. W ramach współpracy w dziedzinach morskiej i powietrzno-łądowej podjęto działania z Francją, Niemcami i Wielką Brytanią. Wzmocniono współpracę w dziedzinie morskiej oraz podpisano umowę na dostawę kolejnej transzy czołgów Leopard, kontynuowano współpracę szkoleniową wojsk. Rozwijano także współpracę z państwami innych regionów świata. Rezultatem dwustronnej współpracy resortu obrony narodowej z Japonią, Chinami, Indiami, Republiką Korei, Chile, Arabią Saudyjską, Australią było między innymi otwarcie ataszatu obrony w Rijadzie oraz akredytowanie ataszatów w Indonezji na Australię oraz w Arabii Saudyjskiej na Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Istotnym instrumentem polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zapewniającym wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego jest udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach poza granicami państwa. Ich głównymi celami są:

- obrona interesów narodowych przed zewnętrznymi zagrożeniami, przez likwidowanie źródeł kryzysów oraz wygaszanie konfliktów w bliższym i dalszym otoczeniu strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej,
- budowa stabilnego środowiska bezpieczeństwa,
- umacnianie instytucji i organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego,
- wypełnianie zobowiązań sojuszniczych, przez zacieśnianie dwustronnej i wielostronnej współpracy wojskowej i pozawojskowej z sojusznikami, koalicjantami oraz partnerami,
- zapobieganie katastrofom humanitarnym i powstrzymywanie naruszeń praw człowieka.

Priorytetowe znaczenie mają operacje Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Zaangażowanie wojska polskiego w operacje prowadzone przez NATO i UE przynosi wymierne korzyści w postaci możliwości wpływania na procesy decyzyjne tych organizacji²⁵⁰.

Na udział Sił Zbrojnych RP w operacjach poza granicami kraju na 2013 r. wydatkowano 364,2 mln zł z przeznaczeniem na przygotowanie i funkcjonowanie Polskich Kontyngentów Wojskowych (PKW). Największy udział (88,1%) w zrealizowanych wydatkach miał Polski Kontyngent Wojskowy w składzie Sił Sojuszniczych w Islamskiej Republice Afganistanu (PKW Afganistan)²⁵¹, Polski Kontyngent Woj-

²⁴⁷ Ang. European Union Training Mission in Mali.

²⁴⁸ Ang. European Union Force in Bosnia and Herzegovina.

²⁴⁹ Av-Det - pododdział amerykańskich żołnierzy, stacjonujący rotacyjnie od 2012 r. w Polsce. Av-Det ma wzmacniać współpracę wojskową i interoperacyjność Sił Powietrznych obu krajów poprzez organizację pobytów rotacyjnego komponentu lotniczego – RD – Rotational Detachment. Pododdział ten, składający się z maksymalnie 250 żołnierzy, eskadry myśliwców F-16 lub klucza Herculesów wykonuje zadania administracyjne, logistyczne oraz szkoleniowe według własnych programów oraz wspólnie z naszymi pilotami i technikami.

²⁵⁰ Opracowanie *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*.

²⁵¹ Misja prowadzona na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (nr 1386 z 20 grudnia 2001 r., nr 1510 z 13 października 2003 r., nr 1563 z 17 września 2004 r., nr 1623 z 13 września 2005 r. i nr 1707 z dnia 13 września 2006 r.) oraz porozumienia z Bonn z 5 grudnia 2001 r., dotyczącego tymczasowych ustaleń w sprawie odbudowy stałych instytucji rządowych w Afganistanie. Podstawy prawne funkcjonowania PKW w Afganistanie: postanowienia Prezydenta RP z dnia 10 października 2011 r., 15 marca 2012 r., 12 października 2012 r. oraz z 19 września 2013 r. o przedłużeniu okresu użycia PKW w Islamskiej Republice Afganistanu z jednoczesnym ograniczeniem z 1.800 do 1.000 liczby żołnierzy i pracowników.

skowy w Siłach Międzynarodowych w Republice Kosowo i byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii oraz w Bośni i Hercegowinie²⁵² PKW KFOR – Kosowo (8,95%) oraz Polski Kontyngent Wojskowy w Bośni i Hercegowinie PKW EUFOR – Bośnia i Hercegowina (1,7%).

Żołnierze Polskich Sił Zadaniowych w Islamskiej Republice Afganistanu realizują zadania o charakterze stabilizacyjnym i doradczo-szkoleniowym dla utrzymania bezpieczeństwa w rejonie odpowiedzialności. Udzielają pomocy w odbudowie Afganistanu, wspierają afgańskie władze i lokalną administrację poprzez realizację programów rozwojowych i odbudowę infrastruktury cywilnej oraz szkółą Afgańskie Siły Bezpieczeństwa. W 2013 r. na rzecz PKW Afganistan, w którym służbę wojskową pełniło 1.715 żołnierzy (średniorocznie) wydatkowano 320,9 mln zł. Żołnierze ci zostaną wycofani z rejonu działania do końca 2014 r.

Na rzecz PKW KFOR, w którym pełniło służbę 227 żołnierzy (średniorocznie), wydatkowano w 2013 r. 32,5 mln zł. Wykonuje on zadania od 2000 r., wchodząc w skład Wielonarodowej Grupy Bojowej – Wschód, podlegającej Naczelnemu Dowódcy Sił Sojuszniczych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Europie. W ramach działalności operacyjnej PKW KFOR monitoruje przestrzeganie porozumień i traktatów międzynarodowych.

Na Polski Kontyngent Wojskowy w Bośni i Hercegowinie (PKW EUFOR/MTT), w którym pełniło służbę 39 żołnierzy (średniorocznie), wydatkowano w 2013 r. 6,3 mln zł. Wchodzące w skład tego Kontyngentu Zespoły Szkoleniowe oraz Zespoły Łącznikowe - Obserwacyjne wykonywały zadania utrzymania pokoju i bezpieczeństwa oraz tworzenia warunków do realizacji porozumień międzynarodowych.

Polityka społeczna

Polityka społeczna to celowe oddziaływanie państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych zmierzające do poprawienia warunków i pracy, ograniczenia nierówności społecznych oraz podnoszenia ogólnego poziomu życia.

Celem polityki społecznej jest zbudowanie zintegrowanego systemu polityki państwa prowadzącej do ułatwienia wszystkim obywatelom równego dostępu do praw społecznych, poprawy warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz wsparcia grup i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym przy zapewnieniu demokratycznego współuczestnictwa obywateli.²⁵³ Według europejskiego badania dochodów i warunków życia (EU-SILC²⁵⁴) w 2012 r. wśród dwudziestu siedmiu krajów Unii Europejskiej Polska należała do państw o podwyższonej wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wynoszącego 26,7%, przy średniej unijnej na poziomie 24,8%. Wskaźnik ten obrazujący, jaki procent populacji zagrożony jest ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, jest wypadkową trzech wskaźników: wskaźnika zagrożenia ubóstwem (po uwzględnieniu transferów społecznych), wskaźnika osób zagrożonych pogłębioną deprivacją materialną oraz wskaźnika osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy. W krajach UE wskaźnik ten w 2012 r.

²⁵² Podstawy prawne funkcjonowania PKW KFOR: postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 grudnia 2011 r. oraz z dnia 28 czerwca 2012 r. o przedłużeniu okresu użycia Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Siłach Międzynarodowych w Republice Kosowo i byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii oraz w Bośni i Hercegowinie.

²⁵³ Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r.

²⁵⁴ Organizacja i metodologia badania EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) regulowana jest rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1177/2003 z 16 czerwca 2003 r. (ze zmianami zawartymi w rozporządzeniu nr 1553/2005) dotyczącym statystyki dochodów i warunków życia ludności (EU-SILC) oraz korespondującymi z tym aktem prawnym rozporządzeniami Komisji Europejskiej. Badanie EU-SILC zostało wdrożone przez GUS w 2005 r.

kształtował się na poziomie od 15,0% (Holandia) do 49,3% (Bułgaria). W Polsce notuje się stopniowy spadek jego wartości, o 18,6 punktów procentowych w okresie od 2005 r. do 2012 r. Najwyższym odsetkiem (33,4%) osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym charakteryzował się region wschodni, obejmujący województwa: podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie, a najniższym (23,6%) – region centralny, obejmujący województwo mazowieckie i województwo łódzkie²⁵⁵.

W Polsce w ramach polityki społecznej realizowane są zadania z zakresu pomocy społecznej, która, zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁵⁶ jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zadaniem pomocy społecznej jest także podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Pomoc społeczna obejmuje w szczególności przyznawanie i wypłacanie świadczeń, pracę socjalną, prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizację zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Większość zadań z zakresu realizacji polityki społecznej wykonują jednostki samorządu terytorialnego. Gminy świadczą usługi w dziedzinie pomocy społecznej, które w dużej części są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Na wykonywanie zadań zleconych gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa. W zakresie usług rynku pracy kluczową rolę odgrywiają powiaty, które poprzez powiatowe urzędy pracy dokonują wypłaty świadczeń dla bezrobotnych oraz prowadzą działania mające na celu ich aktywizację zawodową. Podstawowym źródłem finansowania zadań wykonywanych przez powiatowe urzędy pracy są środki Funduszu Pracy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy.

Wydatki publiczne na zadania z zakresu polityki społecznej w 2013 r. były zaledwie o 2,5% wyższe niż w 2010 r. Oznacza to, że dynamika wydatków na realizację polityki społecznej była dużo niższa od inflacji. Jest to dosyć zaskakujące, bo zazwyczaj w czasie spowolnienia wzrostu gospodarczego rosną potrzeby socjalne, należałoby się zatem spodziewać przynajmniej utrzymania realnych wydatków publicznych na niezmiennym poziomie. Odpowiedzi na pytanie, dlatego doszło do tak dużego spowolnienia dynamiki wydatków, dostarcza analiza podmiotowa. Okazuje się, że wynikało ono ze znaczącego ograniczenia wydatków Funduszu Pracy. Do sprawy tej wrócimy w dalszej części rozdziału, omawiając kwestię finansów Funduszu Pracy.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na politykę społeczną* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych, jak i utrzymania jednostek realizujących te zadania. Na przykład w budżecie państwa jako wydatki publiczne wykazuje się świadczenia wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa, a nie wykazuje się dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na pomoc społeczną, gdyż środki przekazane JST pozostają w sektorze finansów publicznych. Dopiero wydatki wykonane przez JST w dziedzinie pomocy społecznej, sfinansowane między innymi przy wykorzystaniu środków dotacji z budżetu państwa, zostaną wykazane jako wydatki publiczne, skutkujące przekazaniem środków publicznych poza sektor finansów publicznych. Z tego powodu wykazane w tabeli wydatki publiczne z budżetu państwa są niższe –

²⁵⁵ Eurostat oraz opracowanie GUS z 23 grudnia 2013 r. pt. Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2012 r.

²⁵⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w działach związanych z realizacją polityki społecznej.

Tabela 84. Wydatki publiczne na zadania z zakresu polityki społecznej w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	40.873,6	37.709,0	39.812,2	41.894,4	92,3	105,6	105,2
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	1.916,5	2.275,9	2.572,3	2.622,5	118,8	113,0	102,0
Budżet środków europejskich	39,2	34,0	25,2	56,2	86,5	74,2	223,1
Fundusz Pracy	10.858,2	7.522,5	8.223,5	9.475,7	69,3	109,3	115,2
Jednostki samorządu terytorialnego	23.535,5	23.477,7	24.101,0	24.743,3	99,8	102,7	102,7
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4.041,9	4.058,6	4.539,4	4.640,8	100,4	111,8	102,2
Pozostałe	482,2	340,3	350,9	356,0	70,6	103,1	101,5
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	1.001,9	1.187,0	1.253,3	5.586,6	118,5	105,6	445,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	15.856,3	20.419,2	21.366,7	22.469,8	128,8	104,6	105,6
Wydatki bieżące jednostek	22.994,3	15.579,9	16.430,8	12.976,6	67,8	105,5	79,0
Wydatki majątkowe	1.021,0	522,8	761,1	861,4	51,2	145,6	113,2
Pozostałe wydatki	0,0	0,1	0,2	0,0	149,8	366,3	20,6

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Największe wydatki publiczne w zakresie polityki społecznej wykonują jednostki samorządu terytorialnego, prowadzące między innymi ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. W 2013 r. samorzady wykonały ponad 59% wydatków publicznych w zakresie polityki społecznej. Na drugim miejscu pod względem tych wydatków był Fundusz Pracy. Z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano zaledwie 6,4% wydatków publicznych. Mimo że z budżetów tych przekazuje się znacznie większe środki na zadania z zakresu polityki społecznej, to w dużej części ich adresatem są inne jednostki sektora finansów publicznych, przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, dlatego w łącznym rozliczeniu wydatków publicznych wykazuje się je głównie jako wydatki publiczne sektora samorządowego. Nie wykazuje się ich wtedy jako wydatków publicznych budżetu państwa, żeby uniknąć podwójnego liczenia.

Tabela 85. Wydatki publiczne na pomoc i opiekę społeczną wyższe w 2013 r. według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
	mln zł					
OGÓŁEM	41.894,4	5.586,6	22.469,8	12.976,6	861,4	0,0
Budżet państwa	2.622,5	120,8	2.237,9	249,1	14,6	0,0
Budżet środków europejskich	56,2	0,1	0,6	38,0	17,6	0,0
Fundusz Pracy	9.475,7	134,5	5.724,9	3.279,1	337,2	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	24.743,3	896,0	14.283,0	9.217,3	347,0	0,0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4.640,8	4.355,5	3,9	138,9	142,5	0,0
Pozostałe	356,0	79,8	219,5	54,2	2,2	0,0
	Ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	13,3	53,6	31,0	2,1	0,0
Budżet państwa	6,3	0,3	5,3	0,6	0,0	0,0
Budżet środków europejskich	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Fundusz Pracy	22,6	0,3	13,7	7,8	0,8	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	59,1	2,1	34,1	22,0	0,8	0,0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	11,1	10,4	0,0	0,3	0,3	0,0
Pozostałe	0,8	0,2	0,5	0,1	0,0	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na politykę społeczną²⁵⁷ w 2013 r. wyniosły 18.788,8 mln zł, w tym wydatki publiczne dokonywane bezpośrednio poza sektor były równie 2.678,6 mln zł. Wydatki budżetowe wzrosły w stosunku do roku 2012 o 3,8%. Blisko 5% podanej kwoty stanowiły wydatki budżetu środków europejskich.

²⁵⁷ Zadania w obszarze polityki społecznej finansowane są także ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 86. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w działach *Pomoc społeczna* i *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie				6	7	8
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Polityka społeczna ogółem	18.720,0	17.721,1	18.105,2	18.788,8	100,4	106,0	103,8
Pomoc społeczna, w tym:	14.160,0	13.517,8	13.931,7	14.276,0	100,8	105,6	102,5
Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	9.434,9	9.569,3	9.652,9	9.481,2	100,5	99,1	98,2
Domy pomocy społecznej	1.009,0	976,1	965,6	930,1	92,2	95,3	96,3
Ośrodki pomocy społecznej	497,8	491,8	500,2	492,7	99,0	100,2	98,5
Zasiłki stałe	642,5	529,9	706,1	856,0	133,2	161,5	121,2
Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe	607,6	615,9	701,5	986,7	162,4	160,2	140,7
Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	738,3	202,1	34,9	23,2	3,1	11,5	66,4
Pozostała działalność	730,0	626,2	709,6	797,7	109,3	127,4	112,4
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, w tym:	4.560,0	4.203,4	4.173,5	4.512,8	99,0	107,4	108,1
Renta socjalna	1.795,3	1.889,3	2.142,2	2.268,5	126,4	120,1	105,9
Fundusz Pracy	1.562,1	1.058,4	645,6	833,5	53,4	78,7	129,1
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	762,9	744,7	771,6	781,0	102,4	104,9	101,2

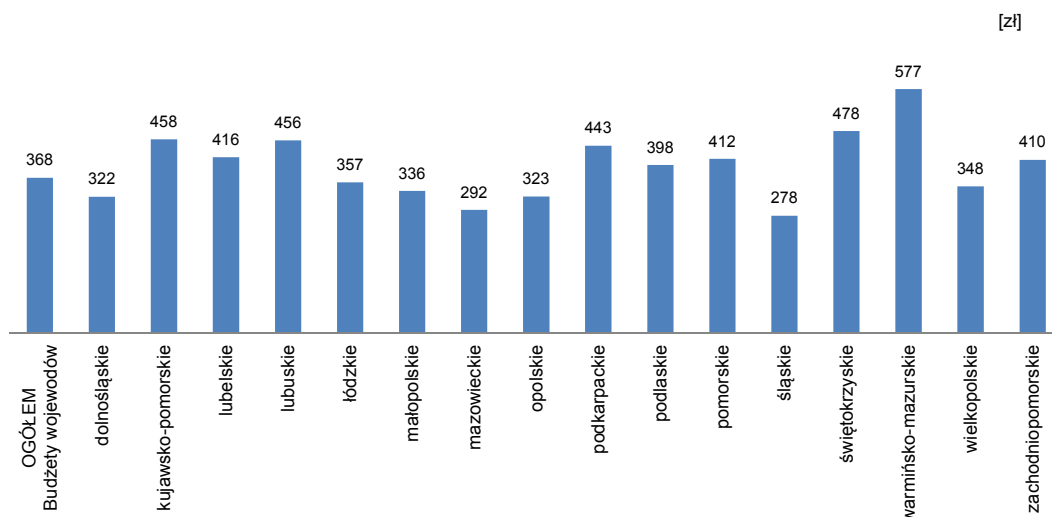
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na pomoc społeczną w latach 2010–2013, realizowane w budżecie państwa i budżecie środków europejskich, kształtowały się na względnie stałym poziomie, tj. wzrosły z 14.160,0 mln zł w 2010 r. do 14.276,0 mln zł w 2013 r. Oznacza to ich zwiększenie zaledwie o 0,8%, przy wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych o 15,9%. Wcześniej znaczący wzrost wydatków budżetowych na pomoc społeczną nastąpił w 2010 r., co było związane z wypłatą zasiłków celowych dla osób i rodzin poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych, w tym przede wszystkim powodzi. Na usuwanie skutków powodzi wydatkowano wówczas 738,3 mln zł, a wydatki budżetu państwa na pomoc społeczną wzrosły o 13,3% w stosunku do roku 2009.

W strukturze wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na pomoc społeczną największe wydatki ponoszone są na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. W 2013 r. przeznaczono na ten cel 9.481,2 mln zł. Znaczące kwoty wydatkowano również na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (986,7 mln zł), zasiłki stałe (856,0 mln zł), utrzymanie domów pomocy społecznej (930,1 mln zł) i ośrodków pomocy społecznej (492,7 mln zł).

W 2013 r. najwyższe wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na pomoc społeczną wypłacono z budżetów wojewodów (14.157,2 mln zł).

Wykres 51. Przeciętna wysokość wydatków z budżetów wojewodów na pomoc społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych GUS o liczbie ludności poszczególnych województw według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.

Wysokość wydatków była silnie skorelowana ze stopą bezrobocia rejestrowaną w poszczególnych regionach. Śląskie i mazowieckie należały do województw o najniższym bezrobociu (około 11%), zaś województwa: warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie i podkarpackie charakteryzowały się wysoką stopą bezrobocia wynoszącą od 15,7% do 21,7%²⁵⁸. W latach 2011–2012 rozkład terytorialny wysokości wydatków na pomoc społeczną był podobny, tj. najwyższe wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca poniesiono w województwie warmińsko-mazurskim (odpowiednio 526 zł i 568 zł), a najniższe – w śląskim (odpowiednio 254 zł i 264 zł), przy średniej dla całego kraju na poziomie 349 zł i 359 zł. W nietypowym, ze względu na skalę występujących klęsk żywiołowych, 2010 r. największe wydatki na jednego mieszkańca poniesiono w województwach: świętokrzyskim (561 zł), podkarpackim (536 zł) i warmińsko-mazurskim (515 zł)²⁵⁹.

Świadczenia rodzinne przyznawane są na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁶⁰. Świadczeniami rodzinnymi są zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne), zapomoga wypłacana przez gminy oraz jednorazowa zapomoga wypłacana z tytułu urodzenia dziecka.

Łącznie w 2013 r. wypłacono 55,3 mln świadczeń rodzinnych, a przeciętna ich wysokość wyniosła 134 zł. Najwięcej świadczeń w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców wypłacono w województwach: warmińsko-mazurskim (1.945) i podkarpackim (1.923), a najmniej w województwie śląskim (976).

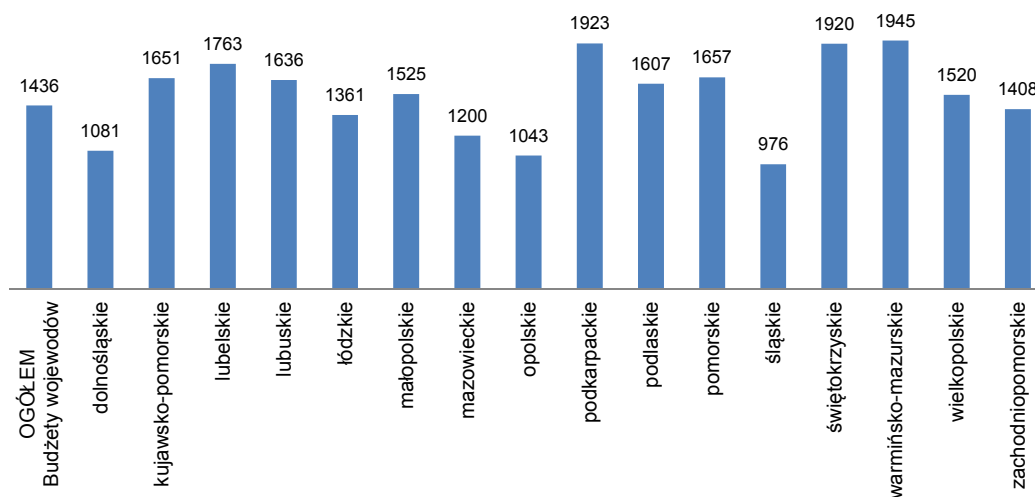
²⁵⁸ Dane GUS dotyczące stopy bezrobocia według stanu na koniec grudnia 2013 r., opublikowane na stronie internetowej GUS.

²⁵⁹ Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych GUS o liczbie ludności w przekroju terytorialnym według stanu na dzień 30 czerwca każdego roku.

²⁶⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1456.

W latach 2011–2013 występowała tendencja spadkowa liczby wypłaconych świadczeń (o 11,4% w stosunku do danych z 2011 r.) oraz ogólnej kwoty wydatkowanej na ten cel (o 4,6%). Wzrosła natomiast przeciętna wysokość świadczenia (o 7,2%)²⁶¹.

Wykres 52. Przeciętna liczba wypłaconych w 2013 r. świadczeń rodzinnych na 1.000 mieszkańców.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ze zbiorczych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych oraz danych GUS o liczbie ludności poszczególnych województw według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.

W grupie świadczeń rodzinnych największe wydatki ponoszone były na zasiłki rodzinne z dodatkami. Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka i w 2013 r. przysługiwał rodzicom, opiekunom lub osobom uczącym się do ukończenia 24. roku życia, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekraczał 539 zł, a w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne – gdy dochód na osobę nie przekraczał 623 zł. Wysokość zasiłku rodzinnego (bez dodatków) wynosiła miesięcznie od 77 zł do 115 zł, w zależności od wieku dziecka. Do zasiłku rodzinnego przysługiwały dodatki z tytułu: urodzenia dziecka (w kwocie 1.000 zł), opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (400 zł miesięcznie), samotnego wychowywania dziecka (170 zł miesięcznie na jedno dziecko, ale nie więcej niż 340 zł), wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (80 zł miesięcznie na trzecie i następne dzieci), kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (60 zł lub 80 zł miesięcznie w zależności od wieku dziecka), rozpoczęcia roku szkolnego (100 zł), podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania (90 zł lub 50 zł miesięcznie, w zależności od zamieszkiwania bądź dojeżdżania do miejscowości, w której znajduje się szkoła). W latach 2011–2013 wypłacono odpowiednio 49,2 mln, 44,7 mln i 41,3 mln świadczeń, których przeciętna wysokość wyniosła 96 zł (w 2011 r. i 2012 r.) i 104 zł (w 2013 r.). Występowało terytorialne zróżnicowanie wysokości wypłacanych świad-

²⁶¹ Dane zebrane na podstawie zbiorczych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych zawierających dane rzeczowe o realizacji ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz informacje o wypłaconych świadczeniach rodzinnych i kosztach ich obsługi, składkach na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składkach na ubezpieczenie zdrowotne, obejmujących lata 2011–2013.

ceń. Przeciętnie najwyższe zasiłki wypłacano w województwie śląskim (108 zł w 2013 r.), a najniższe – w podlaskim (101 zł), lubelskim i podkarpackim (102 zł).²⁶²

Znaczące wydatki ponoszone były także na świadczenia opiekuńcze, do których zalicza się zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Zasiłek pielęgnacyjny przyznawany był w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Zasiłek pielęgnacyjny, w 2013 r. w wysokości 153 zł miesięcznie, przysługiwał niepełnosprawnemu dziecku, osobie powyżej 16 roku życia o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osobie, która ukończyła 75 lat. Specjalny zasiłek pielęgnacyjny, wprowadzony w 2013 r., wynoszący 520 zł miesięcznie, przysługiwał osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wynoszące w I połowie 2013 r. 520 zł, a od lipca 2013 r. - 620 zł, przysługiwało rodzicowi, opiekunowi faktycznemu dziecka lub innej osobie, na której ciążył obowiązek alimentacyjny, sprawującym opiekę nad osobą niepełnosprawną, jeżeli niepełnosprawność powstała nie później niż przed ukończeniem 18. roku życia lub w trakcie nauki przed ukończeniem 25. roku życia²⁶³. W 2011 r. wypłacono 12,8 mln świadczeń opiekuńczych, a w 2012 r. i 2013 r. – po 13,7 mln. Przeciętna wysokość wyniosła w 2011 i 2013 r. 209 zł, a w 2012 r. 223 zł. Występowało terytorialne zróżnicowanie wysokości wypłacanych świadczeń, od najniższych w województwie śląskim (196 zł), do najwyższych w województwie lubelskim (227 zł)²⁶⁴.

Fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów. Świadczenia z funduszu przyznawane są na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁶⁵ i przysługują dzieciom, które mają prawo do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja alimentów okazała się bezskuteczna.

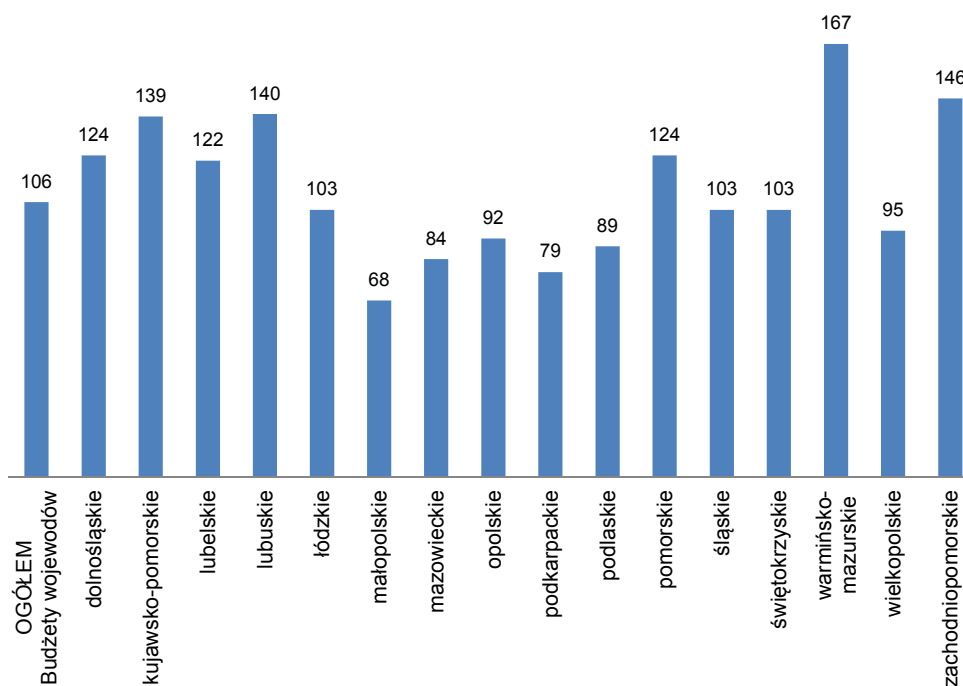
²⁶² Dane zebrane na podstawie zbiorczych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych zawierających dane rzeczowe o realizacji ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz informacje o wypłaconych świadczeniach rodzinnych i kosztach ich obsługi, składkach na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składkach na ubezpieczenie zdrowotne, obejmujących lata 2011-2013.

²⁶³ Kryteria dochodowe oraz wysokość świadczeń określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 959).

²⁶⁴ Dane zebrane na podstawie zbiorczych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych zawierających dane rzeczowe o realizacji ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz informacje o wypłaconych świadczeniach rodzinnych i kosztach ich obsługi, składkach na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składkach na ubezpieczenie zdrowotne, obejmujących lata 2011-2013.

²⁶⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.

Wykres 53. Przeciętna liczba wypłaconych w 2013 r. świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego na 1.000 mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy uprawnionym do alimentów oraz danych GUS o liczbie ludności poszczególnych województw według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.

W latach 2011–2013 liczba wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego kształtowała się na niemal niezmiennym poziomie i wynosiła 4,1 mln. Wzrastała natomiast kwota wydatków na te świadczenia (z 1.330,5 mln zł w 2011 r. do 1.475,1 mln zł w 2013 r., tj. o 10,9%) i przeciętna wysokość świadczenia (z 328 zł do 362 zł, tj. o 10,4%). Najwięcej świadczeń w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców wypłacono w województwie warmińsko-mazurskim (w 2013 r. – 167), a najmniej - w małopolskim (68) i podkarpackim (79)²⁶⁶.

Ważną rolę w realizacji zadań w zakresie polityki społecznej odgrywają domy pomocy społecznej (DPS). Prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. Prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej o zasięgu gminnym należy do zadań własnych gminy, a prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób - do zadań własnych powiatu. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy kierowanie do DPS i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu. Pobyt w DPS jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Do wnoszenia opłaty za pobyt w DPS obowiązany jest w pierwszej kolejności mieszkaniec domu, a następnie małżonek, zstępni oraz wstępni, a jeśli opłaty wniesione przez te osoby nie pokryją średniego kosztu utrzymania – różnicę

²⁶⁶ Dane zebrane na podstawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy uprawnionym do alimentów, obejmujących lata 2011–2013.

dopłaca gmina, z której osoba została skierowana do DPS. Dotacja z budżetu państwa (w 2010 r. w kwocie 1.009,0 mln zł, w 2013 r. w kwocie 930,1 mln zł) przeznaczona była na utrzymanie mieszkańców domów pomocy społecznej umieszczonych na starych zasadach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Niższe dotacje z roku na rok wynikają ze zmniejszającej się liczby osób uprawnionych, z 45,3 tys. w 2010 r. do 36,4 tys. w 2013 r.

W 2013 r. w 806 placówkach funkcjonujących na terenie kraju przebywało 77,3 tys. mieszkańców. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. na miejsce w DPS oczekiwało 7,9 tys. osób, tj. o 0,7 tys. mniej niż w 2010 r. W 2013 r. liczba mieszkańców DPS nieznacznie wzrosła (o 0,9%) w stosunku do 2010 r., natomiast nastąpił spadek liczby osób oczekujących na miejsce (o 7,8%). Zatrudnienie w DPS wzrosło z 54,8 tys. osób w 2010 r. do 55,2 tys. w 2013 r. W latach 2010–2013 na 10 osób zatrudnionych w tego rodzaju placówkach przypadało średnio 14 mieszkańców²⁶⁷.

W ramach pomocy społecznej wypłacane są także zasiłki stałe. Przysługują one osobie pełnoletniej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód nie przekracza ustalonych kryteriów dochodowych. Zasiłek wypłacany jest w wysokości różnicy pomiędzy kryterium dochodowym a dochodem osoby lub przypadającym na osobę w rodzinie. W 2013 r. wysokość zasiłku nie mogła być niższa niż 30 zł oraz wyższa niż 529 zł miesięcznie. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Środki na ten cel pochodzą głównie z dotacji celowych z budżetu państwa, a w niewielkim stopniu ze środków własnych gmin. W 2013 r. świadczenia te przyznano 207,0 tys. osób, a liczba wypłaconych świadczeń wyniosła 2,0 mln. W latach 2010–2013 liczba osób otrzymujących zasiłki stałe wzrastała o 1,9%–4,7% rocznie, z 189,1 tys. zł w 2010 r., poprzez 192,6 tys. w 2011 r. i 197,8 tys. w 2012 r. do 207,0 tys. zł w 2013 r.²⁶⁸ Wzrost liczby osób otrzymujących zasiłki stałe wynikał z podniesienia od października 2012 r.²⁶⁹ kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej, w przypadku osób samotnie gospodarujących z 477 zł do 542 zł, a w przypadku osoby w rodzinie z 351 zł do 456 zł.

W 2013 r. zasiłki okresowe przyznano 535,8 tys. osobom, wypłacając 3,0 mln świadczeń. Były to osoby, które spełniały ustalone kryteria dochodowe. Zasiłki przyznawane były w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, czy bezrobocie. Wzrost liczby osób pobierających świadczenia (o 15,4% w stosunku do 2010 r.), podobnie jak w przypadku zasiłków stałych, związany był z podniesieniem kryterium dochodowego.

Na pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej w 2013 r. z budżetu państwa wydatkowano 4.512,8 mln zł, tj. o 8% więcej niż w roku 2012. Największy udział stanowiły renty socjalne przyznawane osobom pełnoletnim, całkowicie niezdolnym do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało przed ukończeniem 18. roku życia lub zakończeniem nauki. Od października 2003 r. świadczenie to zostało wyłączone z katalogu świadczeń pomocy społecznej. W latach 2010–2013 liczba osób pobierających renty socjalne systematycznie wzrastała. W 2010 r. wypłacono je 248,2 tys. osób, w 2011 r. – 252,0 tys. osób, w 2012 r. – 259,8 tys. osób, a w 2013 r. – 265,1 tys. osób, tj. o 6,8% więcej niż w 2010 r.

²⁶⁷ Dane ze sprawozdań rocznych o placówkach zapewniających całodobową opiekę i wsparcie MPiPS-05, obejmujących lata 2010–2013.

²⁶⁸ Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, na podstawie wstępnych danych statystycznych przekazanych przez wojewodów w ramach sprawozdania MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach.

²⁶⁹ Zmiana wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 823).

Z Funduszu Pracy wydatkowane są środki między innymi za wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W 2013 r. przychody funduszu wyniosły 10.139,8 mln zł, w tym przychody ze składki 8.945,8 mln zł, a dochody z Unii Europejskiej – 833,5 mln zł. Na różnego rodzaju zasiłki, świadczenia i dodatki aktywizacyjne przeznaczono 5.944,8 mln zł, a na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 4.650,2 mln zł.

Tabela 87. Dochody i wydatki Funduszu Pracy oraz środki pieniężne na koniec roku w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
Przychody	8,4	9,1	10,3	11,0	10,5	11,2	10,1
Składki	7,7	8,8	8,8	8,8	8,9	9,2	9,0
Dotacja z budżetu państwa		0,2	0,7	1,6	1,1	0,6	0,8
Inne	0,7	0,1	0,9	0,6	0,5	1,4	0,4
Wydatki (koszty)	5,3	5,8	11,2	12,2	8,7	9,6	10,7
Zasiłki	2,2	1,8	4,4	4,9	4,7	5,2	5,9
Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu	2,7	3,4	6,2	6,6	3,3	3,9	4,7
Inne wydatki	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,1
Wynik	3,0	3,3	-0,9	-1,3	1,7	1,6	-0,6
Środki pieniężne na koniec roku	2,7	6,1	5,2	3,9	5,7	7,3	6,3
	Rok poprzedni = 100						
Przychody	111,7	108,6	113,5	106,2	95,7	107,1	90,3
Składki	113,7	114,2	100,2	100,3	101,1	103,3	97,4
Dotacja z budżetu państwa	X	x	364,7	226,3	67,8	61,0	129,1
Inne	93,1	20,8	586,6	69,5	88,8	263,7	25,3
Wydatki (koszty)	97,4	107,8	195,4	108,8	71,5	110,2	111,3
Zasiłki	79,5	83,1	240,3	111,0	95,5	111,1	114,5
Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu	127,7	123,4	184,5	106,8	50,4	116,0	120,0
Inne wydatki	70,9	137,8	113,2	113,0	102,4	77,4	22,2
Wynik	150,3	110,0	-27,4	138,5	-137,0	91,8	-36,2
Środki pieniężne na koniec roku	212,2	223,9	85,4	75,4	145,4	128,1	86,9

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2006-2012.

Na początku niniejszego rozdziału wskazano, że od 2010 r. do 2013 r. nastąpiło zahamowanie wzrostu wydatków publicznych na zadania z zakresu polityki społecznej. Jako przyczynę podano zmniejszenie się w tym czasie wydatków Funduszu Pracy. Warto zauważyć, że w latach 2007–2010 wydatki tego funduszu stale rosły, a następnie w 2011 r. zostały zmniejszone z 12,2 mld zł do 8,7 mld zł, przy czym wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu ograniczono o połowę. W tym właśnie roku wprowadzono konsolidację finansów sektora rządowego, która polegała na tym, że określone jednostki mają obowiązek przekazywania Ministrowi Finansów wolnych środków w depozyt lub w zarządzanie. W przypadku Funduszu Pracy chodziło o dość znaczące wielkości, gdyż na koniec 2011 r. zgromadzono w nim 5,7 mld zł, na koniec 2012 r. – 7,3 mld zł, a na koniec 2013 r. – 6,3 mld zł. Ani posiadanie tak dużych zasobów pieniężnych ani pogarszająca się sytuacja na rynku pracy

nie spowodowały dostosowania wydatków Funduszu Pracy do potrzeb rynku pracy. Co prawda w latach 2012–2013 wydatki ogółem funduszu znowu dynamicznie rosły, ale wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wciąż znajdowały się znacznie poniżej poziomu z lat 2009–2010. Jednocześnie środki pieniężne, jakie zgromadzono w funduszu na koniec 2013 r., były wyższe niż w latach 2006–2011.

Mimo że środki gromadzone w Funduszu Pracy podlegają konsolidacji finansów sektora rządowego i są wykorzystywane, w zastępstwie środków zewnętrznych, do sfinansowania potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, jednak nie powinno to być podstawowym celem działalności funduszu. Problem stosunkowo niskich wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu nie jest nowy, napisano o nim również w dwóch poprzednich *Analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, nie przyniosło to jednak znaczącej poprawy sytuacji.

Nauka i szkolnictwo wyższe

Zadania realizowane w ramach obszaru **nauki** mają na celu: podniesienie jej poziomu i efektywności oraz zwiększenie wkładu w naukę światową, pełniejsze wykorzystanie potencjału nauki dla edukacji narodowej, kultury a także podniesienia poziomu cywilizacyjnego kraju. Jednym ze środków realizacji tak określonych celów jest *Krajowy Program Badań* (KPB)²⁷⁰ w zakresie kierunków badań i prac rozwojowych, pozwalający na ukierunkowanie finansowania badań naukowych i prac rozwojowych na dziedziny i dyscypliny naukowe mające wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy kraju.

Do najważniejszych dziedzin objętych finansowaniem w obszarze nauki należą:

- strategiczne badania naukowe i prace rozwojowe zarządzane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki;
- działalność statutowa jednostek naukowych, w tym badania własne oraz utrzymanie specjalnych urzędzeń badawczych;
- inwestycje służące badaniom naukowym i pracom rozwojowym;
- współpraca naukowa z zagranicą;
- działalność wspomagająca badania, obejmująca zadania służące rozwojowi, promocji i zastosowaniom praktycznym nauki;
- programy lub przedsięwzięcia określane przez Ministra (między innymi programy *PATENT PLUS - wsparcie patentowania wynalazków*, *Kreator innowacyjności - wsparcie innowacyjnej przedsiębiorczości akademickiej*, *Wsparcie międzynarodowej mobilności naukowców*).

Szkolnictwo wyższe odgrywa znaczącą rolę w osiągnięciu celów społecznych i gospodarczych. Jego dwie zasadnicze, powiązane ze sobą funkcje – kształcenie i prowadzenie badań naukowych – mają kluczowe znaczenie dla zdolności dostosowywania się jednostek i społeczności do zmian oraz kształtowania przyszłości. Te dwie tradycyjne misje szkolnictwa wyższego uzupełnia trzecia – działalność uczelni na rzecz jej otoczenia, która stwarza bezpośredni związek jej działań z potrzebami społecznymi oraz gospodarczymi kraju i regionu. Odpowiednio funkcjonujące szkolnictwo wyższe przyczynia się do podwyższania jakości życia społeczeństwa przez tworzenie, poszerzanie i upowszechnianie wiedzy oraz kształtowanie umiejętności jej wykorzystywania²⁷¹.

²⁷⁰ Załącznik do uchwały Nr 164/2011 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011 r. Skuteczna realizacja celów strategicznych możliwa jest dzięki podniesieniu poziomu i efektywności nauki, stymulowaniu wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki, zwłaszcza poprzez wzrost poziomu i zakresu komercjalizacji wyników działalności badawczo-rozwojowej, wzrost międzynarodowej konkurencyjności nauki polskiej.

²⁷¹ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 r.* ERNST&YOUNG.

W latach 2011–2013 wydatki publiczne na naukę i szkolnictwo wyższe rosły trochę wolniej od PKB. W 2010 r. wydatki publiczne ponoszone w tym obszarze stanowiły 1,74% PKB, a w 2013 r. – 1,65% PKB. Znaczące zahamowanie ich dynamiki nastąpiło w 2013 r., gdyż zwiększyły się one wtedy zaledwie o 1% w stosunku do 2012 r.

W 2012 i 2013 r. zmniejszały się wydatki publiczne uczelni. W 2013 r. wydatki te były o 3,4% mniejsze niż w 2011 r. Zmieniły się też proporcje finansowania nauki i szkolnictwa wyższego pomiędzy budżetem państwa oraz innymi instytucjami: znacząco wzrosły wydatki wykonywane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki przy jednoczesnym ograniczeniu bezpośredniego finansowania z budżetu państwa. Wspomnieć też należy, że udział budżetu środków europejskich w wykonaniu środków publicznych zwiększył się z 0,6% w 2010 r. do 5,1% w 2013 r.

W 2013 r. nastąpiło znaczące ograniczenie wydatków majątkowych (o 1/4 w stosunku do 2012 r.). Wzrosły natomiast istotnie dotacje bieżące przeznaczone dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na naukę i szkolnictwo wyższe* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład w budżecie państwa w wydatkach publicznych nie wykazuje się dotacji dla uczelni publicznych, gdyż środki przekazane tym jednostkom pozostają w sektorze finansów publicznych. Dopiero wydatki uczelni na swoją działalność, sfinansowane między innymi za pomocą dotacji budżetowych, zostaną wykazane jako wydatki publiczne, skutkujące przekazaniem środków publicznych poza sektor finansów publicznych. Z tego powodu wydatki publiczne wykonane z budżetu państwa są niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w działach *Nauka i Szkolnictwo wyższe*.

Tabela 88. Wydatki publiczne na naukę i szkolnictwo wyższe w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	24.689,6	25.663,3	26.737,5	26.998,1	103,9	104,2	101,0
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	2.916,6	2.470,7	1.856,1	1.650,7	84,7	75,1	88,9
Budżet środków europejskich	151,7	242,9	704,0	1.370,1	160,1	289,8	194,6
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	439,5	522,7	1.115,4	1.094,1	118,9	213,4	98,1
Polska Akademia Nauk	1.166,3	1.357,2	1.737,1	1.572,3	116,4	128,0	90,5
Uczelnie	19.578,3	20.875,7	20.607,1	20.172,8	106,6	98,7	97,9
Pozostałe	437,2	194,1	717,8	1.138,1	44,4	369,7	158,5
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	1.445,9	1.579,0	3.000,4	4.255,6	109,2	190,0	141,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1.830,8	1.861,9	1.555,6	1.701,9	101,7	83,5	109,4

c.d.

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
Wydatki bieżące jednostek	16.917,1	16.949,8	16.939,1	17.087,7	100,2	99,9	100,9
Wydatki majątkowe	4.483,0	5.253,3	5.220,9	3.927,3	117,2	99,4	75,2
Pozostałe wydatki	12,9	19,3	21,6	25,5	149,7	111,9	118,1

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Około 3/4 wydatków publicznych na naukę i szkolnictwo wyższe wykonują uczelnie, a udział pozostałych, kluczowych jednostek publicznych w finansowaniu tego obszaru jest dosyć podobny (4-6%). Większość wydatków publicznych realizowanych przez uczelnie oraz jednostki PAN stanowią ich bieżące wydatki własne, natomiast z budżetu państwa, budżetu środków europejskich, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju i pozostałych jednostek realizowane są przede wszystkim dotacje na zadania bieżące (głównie na prowadzenie badań).

Tabela 89. Wydatki publiczne na naukę i szkolnictwo wyższe w 2013 r. według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
	mln zł					
OGÓŁEM	26.998,1	4.255,6	1.701,9	17.087,7	3.927,3	25,5
Budżet państwa	1.650,7	1.151,1	136,2	283,2	80,2	0,0
Budżet środków europejskich	1.370,1	1.281,5	0,0	30,6	58,1	0,0
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	1.094,1	919,3	0,0	64,5	110,3	0,0
Polska Akademia Nauk	1.572,3	36,7	22,8	1.283,3	229,4	0,1
Uczelnie	20.172,8	0,0	1.522,3	15.354,7	3.270,4	25,4
Pozostałe	1.138,1	867,1	20,6	71,4	178,9	0,0
	Ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	15,8	6,3	63,3	14,5	0,1
Budżet państwa	6,1	4,3	0,5	1,0	0,3	0,0
Budżet środków europejskich	5,0	4,7	0,0	0,1	0,2	0,0
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	4,1	3,4	0,0	0,2	0,4	0,0
Polska Akademia Nauk	5,8	0,1	0,1	4,8	0,8	0,0
Uczelnie	74,7	0,0	5,6	56,9	12,1	0,1
Pozostałe	4,2	3,2	0,1	0,3	0,7	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W roku akademickim 2012/2013 r. działały w Polsce 132 uczelnie publiczne, w których kształciło się 1.217,5 tys. osób (72,6% ogółu studentów).²⁷²

²⁷² Główny Urząd Statystyczny (2013), *Szkoły wyższe i ich finanse*, str. 31.

Łączne przychody uczelni publicznych w 2013 r. wyniosły 18.349,2 mln zł, w tym 12.861,7 mln zł, czyli 70,1%, stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa, przekazane jako:

- dotacje na działalność dydaktyczną – w kwocie 10.618,4 mln zł, oraz
- dotacje na finansowanie działalności statutowej – 883,1 mln zł,
- środki na realizację projektów finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – 380,0 mln zł,
- środki na realizację projektów finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki – 522,8 mln zł,
- środki na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą – 381,0 mln zł,
- środki na realizację programów lub przedsięwzięć określanych przez ministra właściwego do spraw nauki – 76,5 mln zł
- zaliczane do przychodów z działalności badawczej.

Środki z budżetu państwa, przekazane uczelniom publicznym bezpośrednio lub za pośrednictwem agencji wykonawczych, wyniosły więc 97,4 mln zł w przeliczeniu na jedną uczelnię.

Przychody uczelni publicznych z opłat za świadczone usługi edukacyjne równe były 1.955,2 mln zł, a przychody ze sprzedaży pozostałych prac i usług badawczych i rozwojowych – 349,8 mln zł. Zwraca uwagę szczególnie ta druga kwota, stanowiąca zaledwie 12,7% przychodów z działalności badawczej i 1,9% przychodów z działalności operacyjnej. Niski udział komercyjnej sprzedaży prac i usług badawczych i rozwojowych w przychodach wskazuje na wciąż małą aktywność rynkową uczelni publicznych.

Z budżetu państwa i budżetu środków europejskich były wykonywane zarówno wydatki publiczne, kierowane poza sektor finansów publicznych, jak i wydatki transferowe, przekazywane innym jednostkom tego sektora. W latach 2010–2013 łączne nakłady na realizację zadań w obszarze nauki wyniosły 25.314 mln zł, czyli 0,4% PKB. Po wysokim, niemal szesnastoprocentowym wzroście wydatków w 2011 r. w dwóch kolejnych latach obserwowaliśmy zahamowanie ich dynamiki.

Tabela 90. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w dziale *Nauka* w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym:	5.671,0	6.436,6	6.646,6	6.560,1	115,7	101,9	98,7
Działalność statutowa i inwestycyjna jednostek naukowych oraz badania własne szkół wyższych	3.074,7	3.361,9	2.553,2	2.306,7	75,0	68,6	90,3
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	-	860,3	2.915,7	2.997,1	-	348,4	102,8
Narodowe Centrum Nauki	-	489,5	833,2	874,7	-	178,7	105,0
Inne zadania	2.596,3	1.724,9	344,4	381,6	14,7	22,1	110,8

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

Ponoszone w latach 2010–2013 wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono głównie na działalność statutową i inwestycyjną jednostek naukowych oraz na badania własne szkół wyższych. Zmniejszył się jednak udział tych wydatków w łącznych wydatkach budżetu państwa na naukę. Wynikało to z faktu, że coraz mniejsze środki były przekazywane jednostkom

naukowym bezpośrednio z budżetu państwa, a coraz większe z dwóch agencji wykonawczych – Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki – zasilanych środkami z budżetu państwa.

W latach 2010–2011 liczba złożonych wniosków o finansowanie projektów badawczych zwiększyła się z 14.862 do 18.406, a finansowaniem objęto 29,4% złożonych wniosków. W 2012 r. liczba złożonych projektów zmniejszyła się do 16.406, z czego sfinansowano 20% wniosków. Wśród wniosków, które otrzymały dofinansowanie, najwięcej było złożonych przez uczelnie publiczne i Instytuty PAN. Udział uczelni publicznych pod względem liczby dofinansowanych wniosków zmniejszył się z 73% w 2010 r. do 58% w 2012 r. Zwiększył się natomiast z 11% w 2010 r. do 17% w 2012 r. udział Instytutów PAN.

Nakłady ogółem na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB w latach 2010–2012 zwiększyły się z 0,74% do 0,90%. Zakładana wartość tego wskaźnika na 2015 r. wynosi 0,93%, a wartość docelowa na 2020 r. – 1,70% PKB²⁷³.

W rankingu innowacyjności krajów Unii Europejskiej Polska znajduje się na 25 pozycji, wyprzedzając jedynie Rumunię, Łotwę i Bułgarię. Chociaż Polska została zaliczona do grupy umiarkowanych innowatorów, to niewiele brakowało, by wraz z trzema wyżej wymienionymi krajami znalazła się w grupie państw o słabej innowacyjności. Pomiedzy 2006 r. a 2013 r. wynik Polski prawie się nie zmienił, przez co prezentuje się coraz słabiej na tle Unii Europejskiej. W 2006 r. relacja Polski do średniej dla Unii Europejskiej pod względem wskaźnika innowacyjności wynosiła 54%, a w 2013 r. – już tylko 50%²⁷⁴.

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w latach 2010–2012 wzrosły z 7.742,9 mln zł do 10.078,5 mln zł²⁷⁵. Nakłady na badania stosowane stanowiły ponad 20% nakładów ogółem, natomiast na prace rozwojowe – 40% nakładów. Stopień zużycia aparatury naukowo-badawczej w działalności badawczej i rozwojowej zmniejszył się z 75,2% w 2010 r. do 71,5% w 2012 r. W Polsce blisko 88% firm deklaruje, iż w 2012 r. przeznaczyło środki na badania i rozwój, a 75% przedsiębiorców planuje utrzymać je na dotychczasowym poziomie lub zakłada wzrost w perspektywie pięciu lat.

Zgodnie z przyjętymi wskaźnikami *Strategii rozwoju nauki w Polsce do 2015 r.*, liczba patentów udzielonych rezydentom polskim przez Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej (na 1 mln mieszkańców) wzrosła do 65²⁷⁶, a liczba wynalazków zgłoszonych przez rezydentów polskich do ochrony w EPO²⁷⁷ (na 1 mln mieszkańców) wzrosła do 20. Zmniejszył się natomiast stopień zużycia aparatury naukowo-badawczej do 40%.

Ponadto w 2013 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego realizowało działania mające na celu stworzenie mechanizmów finansowania infrastruktury badawczej i działalności jednostek naukowych. Działania te zostały ujęte w *Krajowym Programie Reform – realizacja Strategii Europa 2020*²⁷⁸. W ramach zapewnienia wysokiej jakości infrastruktury naukowo-badawczej miały być prowadzone prace nad stworzeniem całościowego systemu finansowania budowy i utrzymania infrastruktury

²⁷³ <http://strateg.stat.gov.pl/Home/strateg> oraz uchwała Nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. Monitor Polski z 13 lutego 2013 r. poz. 73

²⁷⁴ Komisja Europejska (2014), Innovation Union Scoreboard 2014, str. 63.

²⁷⁵ Rocznik Statystyczny RP 2013 r. GUS, Warszawa.

²⁷⁶ Dokument opracowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego i Eurostat.

²⁷⁷ European Patent Office.

²⁷⁸ Dokument *Krajowy Program Reform Aktualizacja 2013/2014* został przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 r.

o znaczeniu krajowym i regionalnym. W tym celu przygotowano założenia nowelizacji ustawy o zasadach finansowania nauki, pod kątem lepszego dopasowania obowiązujących strumieni finansowania do potrzeb wynikających z realizacji projektów w ramach Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej. Jako kolejny instrument służący wsparciu działalności jednostek naukowych, planowane było wprowadzenie możliwości przekazywania 1% podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) na rzecz wskazanej przez podatnika jednostki naukowej. Na podstawie Harmonogramu działań, określonym w Krajowym Programie Reform, aktualizacja Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej miała nastąpić w IV kwartale 2013 r. Terminu tego jednak nie dotrzymano. Nie zachowano również terminu stworzenia całościowego systemu finansowania i utrzymania infrastruktury badawczej o znaczeniu krajowym i regionalnym.

Na szkolnictwo wyższe w 2013 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich poniesiono wydatki w łącznej kwocie 14.154,8 mln zł, tj. o 5,2% wyższe niż w 2012 r. W porównaniu do 2010 r. wzrosły one o 13,6%.

Tabela 91. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w dziale *Szkolnictwo wyższe* w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym:	12.455,2	13.154,8	13.453,3	14.154,8	113,6	107,6	105,2
Działalność dydaktyczna	9.984,6	10.441,4	9.969,8	10.730,4	107,5	102,8	107,6
Pomoc materialna dla studentów i doktorantów	1.596,1	1.650,6	1.705,4	1.744,0	109,2	105,7	102,3
Pozostała działalność	571,0	726,3	1.213,2	1.127,7	197,5	155,3	92,9
Inne zadania w dziale szkolnictwo wyższe	303,5	336,5	564,9	552,7	182,1	164,2	97,8

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

W latach 2010–2013 największe wydatki w tym obszarze ponoszono na działalność dydaktyczną oraz na pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Udział wydatków na działalność dydaktyczną w wydatkach na szkolnictwo wyższe ogółem miał tendencję spadkową z 80,1% w 2010 r. do 75,8% w 2013 r. Udział wydatków na pomoc materialną dla studentów i doktorantów w wydatkach na szkolnictwo wyższe ogółem w tym okresie kształtował się na względnie stałym poziomie od 12,8% do 12,3%.

W Polsce w latach 2010–2013 liczba szkół wyższych wszystkich typów zmniejszyła się z 460 do 453²⁷⁹. Najwięcej uczelni zarówno publicznych jak i niepublicznych istnieje w województwach o zaludnieniu od 2,6 mln do 5,3 mln osób, tj. między innymi w województwie mazowieckim, małopolskim, dolnośląskim i wielkopolskim²⁸⁰.

²⁷⁹ Rocznik Statystyczny RP 2013 r. GUS.

²⁸⁰ Opracowanie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego *Szkolnictwo wyższe w Polsce*, Warszawa 2013 r. Wykorzystane dane o szkolnictwie wyższym pochodzą w większości z dwóch źródeł: Głównego Urzędu Statystycznego oraz systemu POL-on. według stanu na 30 kwietnia 2013 r. W przypadku zestawień opartych na danych GUS przez liczbę studentów należy rozumieć liczbę zajętych przez studentów miejsc na studiach, a przez liczbę nauczycieli akademickich – liczbę etatów (w tym etatów pracowników niepełnosprawnych w przeliczeniu na pełne etaty). Sytuacja ta wynika z metody zbierania danych stosowanej przez GUS, opartej na ankietach kierowanych do uczelni. Wypełniający je przedstawiciele uczelni nie posiadali bowiem wiedzy, np. ilu spośród nauczycieli akademickich zatrudnionych było przez inne uczelnie.

Pogłębiający się od 2010 r. spadek liczby studentów ogółem wynika w głównej mierze z niżu demograficznego w grupie młodzieży w wieku 19–24 lata. Obserwuje się również dalszy spadek liczby absolwentów szkół wyższych z 497,5 tys. w roku akademickim 2010/2011 do 485,2 tys. w roku 2011/2012. Konsekwencją spadku liczby studentów jest zmniejszenie się liczby studentów otrzymujących stypendia pieniężne. W 2012 r. stypendia pieniężne otrzymywało 328,7 tys. studentów, tj. o 17,1 tys. mniej niż w 2011 r.²⁸⁴

Liczba studentów – cudzoziemców wzrosła z 21,5 tys. w roku akademickim 2010–2011 do 29,2 tys. w roku 2012–2013. W grupie tej studenci deklarujący pochodzenie polskie stanowili od 19,7% do 17,6%. W 2011 r. najwięcej studentów-cudzoziemców pochodziło z Białorusi, Czech, Chin, Arabii Saudyjskiej i Francji²⁸⁵.

Obserwuje się również wzrost kosztów kształcenia studentów. Średni roczny koszt kształcenia „studenta przeliczeniowego”²⁸⁶ w uczelniach cywilnych dotowanych z budżetu państwa²⁸⁷ wyniósł w 2012 r. 11.965 zł i był wyższy o 5,3% od średniego kosztu w 2011 r.²⁸⁸. Najwyższe roczne przeciętne koszty kształcenia w 2012 r. wystąpiły w uczelniach typu technicznego (12.174 zł), rolniczego (12.714 zł), medycznego (17.034 zł) oraz artystycznego (32.959 zł).

Zmniejszeniu uległa liczba nauczycieli akademickich ze 103,5 tys. w roku akademickim 2010/2011 do 100,7 tys. w roku 2012/2013.

Spośród istniejących w Polsce w 2012 roku 1.632 jednostek naukowych 47,7%²⁸⁹ funkcjonowało na uczelniach publicznych, 40,7% na uczelniach niepublicznych, a pozostałe 11,6% jednostek naukowych²⁹⁰ stanowiły instytuty PAN oraz instytuty badawcze. Rozkład liczby jednostek naukowych był zróżnicowany w poszczególnych województwach, a ich liczba była ściśle powiązana z liczbą ludności w województwach. Najwięcej jednostek naukowych istniało w województwie mazowieckim (330), wielkopolskim (122), opolskim (127) i małopolskim (118).

²⁸⁴ *Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2012 r. w zakresie Szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 Szkolnictwo wyższe* Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Maj 2013 r.

²⁸⁵ Opracowanie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego *Szkolnictwo wyższe 2013 r.*

²⁸⁶ Relacja łącznych kosztów działalności dydaktycznej oraz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów do liczby tzw. studentów przeliczeniowych.

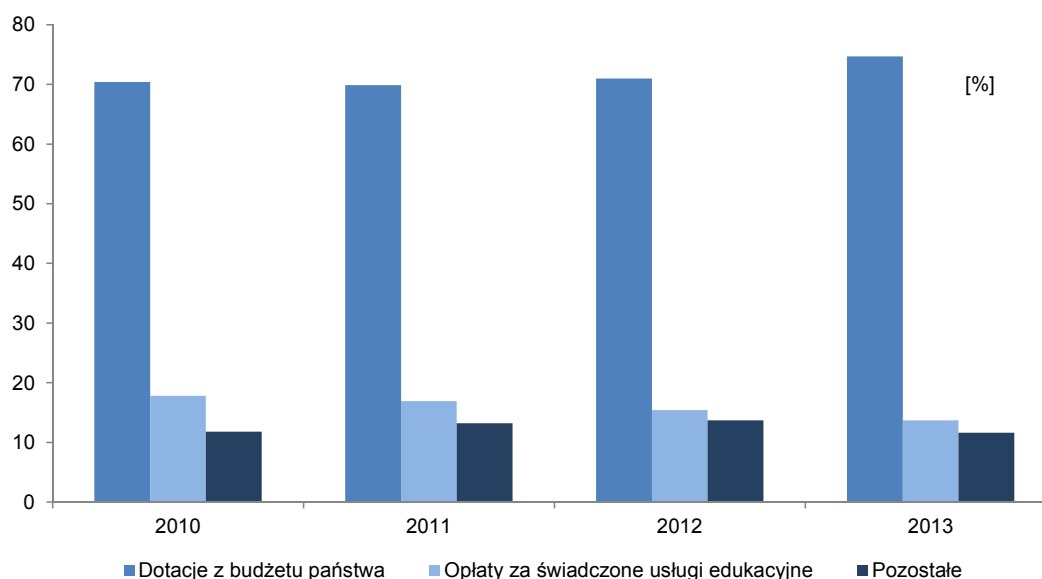
²⁸⁷ Łącznie z sześcioma uczelniami prowadzonymi przez kościoły i związki wyznaniowe.

²⁸⁸ Ostateczne dane w tej sprawie opublikowano w roczniku statystycznym w 2013 r.

²⁸⁹ Z uwzględnieniem uczelni kościelnych.

²⁹⁰ Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (M.P. z 2013 r. poz. 640).

Wykres 55. Struktura przychodów z działalności dydaktycznej uczelni publicznych w latach 2010–2013



Źródło: opracowanie własne NIK.

W latach 2010–2013 dotacja z budżetu państwa stanowiła ok. 2/3 przychodów z działalności dydaktycznej uczelni publicznych.

Pomimo rosnących z roku na rok nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe polskie uczelnie nadal zajmują odległe miejsca w światowych rankingach. I tak na przykład w 2013 r. w szanghajskim rankingu *Academic Ranking of World Universities 2013* wśród 500 najlepszych uniwersytetów na świecie wymieniono tylko dwie polskie uczelnie – Uniwersytet Jagielloński oraz Uniwersytet Warszawski. Obie uczelnie zostały sklasyfikowane w czwartej setce²⁹¹.

W analizowanym okresie odsetek osób z wyższym wykształceniem w wieku 30–34 lata wzrósł z 44,4% w 2010 r. do 47,6% w 2012 r. Docelowo w 2020 r. wskaźnik ten ma osiągnąć wartość 50%²⁹².

Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

Obszar ten obejmuje działania na rzecz ochrony obywateli, utrzymania porządku publicznego oraz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa. Zadaniem służb jest utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, życia i zdrowia obywateli, porządku prawnego i majątku przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych²⁹³.

Od 2010 r. do 2013 r. wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora finansów publicznych zwiększyły się nieznacznie - o 2,8%. Corocznie rosły wydatki z budżetu państwa, które w 2013 r. sięgnęły blisko 3/4 ogółu wydatków w tym obszarze. Nakłady ponoszone przez samorzady uległy obniżeniu w 2011 r. o 9,3% i w kolej-

²⁹¹ <http://www.shanghairanking.com/World-University-Rankings-2013/Poland.html>

²⁹² <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>.

²⁹³ Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii *Sprawne państwo 2020* (M.P. z 2013 r., poz. 136).

nych latach pozostawały poniżej poziomu z 2010 r. W 2013 r. blisko czterokrotnie wzrosły wydatki z budżetu środków europejskich, jednak ich udział w całości wydatków na bezpieczeństwo i obronę przeciwpożarową pozostał niewielki – do 1%.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład w budżecie państwa jako wydatki publiczne wykazuje się wydatki na wynagrodzenia policji, natomiast nie wykazuje się składek do FUS naliczanych od wynagrodzeń pracowników objętych powszechnym ubezpieczeniem społecznym, gdyż środki przekazane temu funduszowi pozostają w sektorze finansów publicznych. Z tego powodu wydatki publiczne wykonane z budżetu państwa są niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w działach *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*.

Tabela 92. Wydatki publiczne na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	14.672,1	14.438,6	14.556,1	15.080,6	98,4	100,8	103,6
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	10.644,1	10.781,3	10.871,1	11.237,2	101,3	100,8	103,4
Budżet środków europejskich	66,2	51,4	32,7	150,7	77,7	63,7	460,4
Jednostki samorządu terytorialnego	3.700,7	3.357,7	3.418,6	3.492,8	90,7	101,8	102,2
Pozostałe	261,1	248,2	233,7	200,0	95,0	94,2	85,6
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	113,6	83,3	94,8	114,0	73,3	113,8	120,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	592,5	558,1	562,9	547,7	94,2	100,9	97,3
Wydatki bieżące jednostek	12.474,0	12.612,5	12.936,1	13.332,3	101,1	102,6	103,1
Wydatki majątkowe	1.492,0	1.184,7	962,2	1.086,6	79,4	81,2	112,9
Pozostałe wydatki	0,0	0,0	0,1	0,0	-	-	-

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2013 r. w strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące jednostek (88,4%). W przeważającej części były one finansowane z budżetu państwa. Wydatki majątkowe stanowiły tylko 7,2% ogółu wydatków i w większości były finansowane spoza budżetu państwowego. Środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu środków europejskich i pozostałych źródeł pokryły łącznie 52% nakładów inwestycyjnych.

Tabela 93. Wydatki publiczne na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w 2013 r. według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
OGÓŁEM	15.080,6	114,0	547,7	13.332,3	1.086,0	0,0
Budżet państwa	11.237,2	85,2	403,9	10.227,9	520,2	0,0
Budżet środków europejskich	150,7	0,0	0,0	15,5	135,3	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	3.492,8	28,8	143,8	2.927,3	392,9	0,0
Pozostałe	200,0	0,0	0,0	161,7	38,3	0,0
	Ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	0,8	3,6	88,4	7,2	0,0
Budżet państwa	74,5	0,6	2,7	67,8	3,4	0,0
Budżet środków europejskich	1,0	0,0	0,0	0,1	0,9	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	23,2	0,2	1,0	19,4	2,6	0,0
Pozostałe	1,3	0,0	0,0	1,1	0,3	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2013 r. wydatki poniesione w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich (dział *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*), łącznie z transferami wewnątrz sektora finansów publicznych na które złożyły się w szczególności składki na ubezpieczenia społeczne, wyniosły łącznie 13.711,3 mln zł. W największym stopniu przeznaczono je na finansowanie policji (63,8%), a następnie państwowej straży pożarnej (18,4%), straży granicznej (9,9%) oraz agencji i biur specjalnego przeznaczenia²⁹⁴ (7,1%).

Tabela 94. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w dziale Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie						
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa ogółem, w tym:	13.095,7	13.075,7	13.187,0	13.711,3	104,7	104,9	104,0
Policja	8.098,8	8.261,7	8.386,3	8.743,7	108,0	105,8	104,3
Państwowa Straż Pożarna	2.362,8	2.409,0	2.386,4	2.526,8	106,9	104,9	105,9
Straż Graniczna	1.362,3	1.296,2	1.322,0	1.355,2	99,5	104,6	102,5
Pozostałe	1.271,8	1.108,8	1.092,3	1.085,6	85,4	97,9	99,4

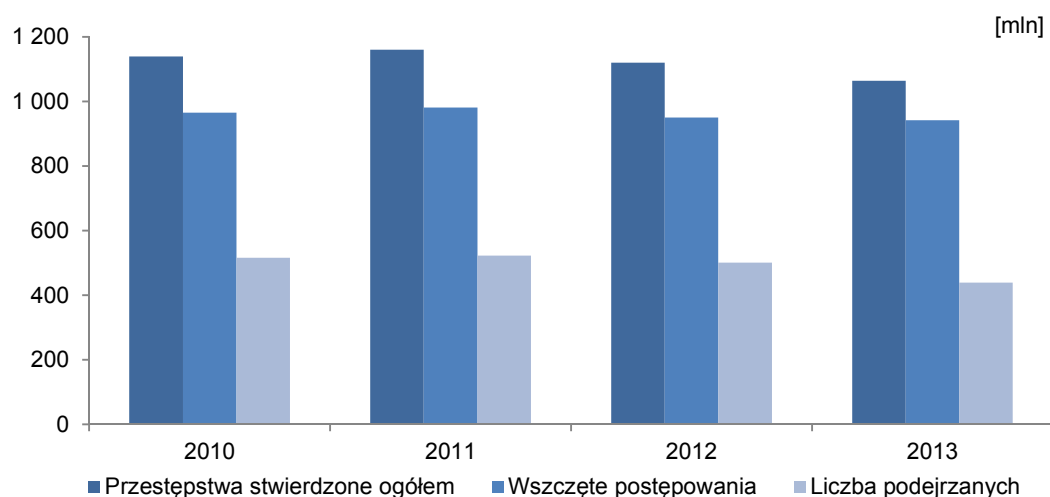
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

²⁹⁴ Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Efekty realizacji zadań przez instytucje odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i ochronę przeciwpożarową, osiągnęte przy powyższych nakładach, uzyskały relatywnie wysoką ocenę społeczną. Z wyników badań opinii społecznej na temat bezpieczeństwa publicznego, zaprezentowanych w lutym 2014 r., wynika, że 70% badanych oceniło Polskę jako kraj, w którym żyje się bezpiecznie. Wskaźnik ten wzrósł w stosunku do 2012 r. o 4 punkty procentowe. Na wysokim poziomie (89%) utrzymał się odsetek pozytywnych ocen o poziomie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania. Nie wzrosło także poczucie zagrożenia przestępczością. Wśród ankietowanych 39% osób obawiało się, że może stać się ofiarą przestępstwa, natomiast takiego zagrożenia nie odczuwało 60% respondentów. Względnie równomierny był rozkład opinii na temat obaw respondentów, iż ofiarą przestępstwa może stać się członek ich najbliższej rodziny. Negatywne opinie wyrażało 48% badanych, natomiast opinie pozytywne 50%.²⁹⁵

Zakres patologii oraz efekty działań policji w ich zwalczaniu obrazują między innymi statystyki przestępstw ogółem, przestępstw kryminalnych, wszczętych postępowań przygotowawczych, osób podejrzanych oraz wskaźniki wykrywalności przestępstw (stosunek liczby wykrytych przestępstw do liczby stwierdzonych przestępstw) i zagrożenia przestępczością.

Wykres 56. Wybrane wskaźniki przestępczości w latach 2010–2013



Źródło: Komenda Główna Policji – Policyjny System Statystyki Przestępczości Policji TEMIDA (do 2012 r.) oraz Krajowy System Informacyjny Policji (od 2013 r.).

W 2013 r. liczba odnotowanych przestępstw była najniższa od czterech lat (1.063 tys.), co znalazło odzwierciedlenie w mniejszej liczbie wszczętych postępowań przygotowawczych (941,8 tys.) oraz spadku liczby podejrzanych (438,7 tys.). Niekorzystną tendencją był spadek wskaźnika wykrywalności przestępstw do poziomu najniższego od czterech lat (67,1%).

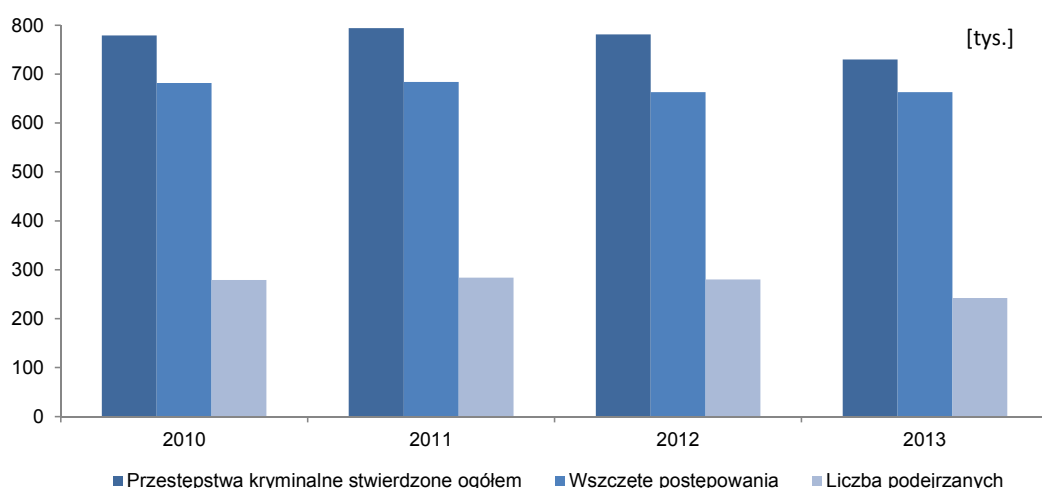
Wskaźnik zagrożenia przestępczością, mierzony liczbą przestępstw na 100 tys. mieszkańców uległ, w porównaniu do roku poprzedniego w 2013 r., zmniejszeniu o 5,0%, osiągając wartość 2.761. W ujęciu regionalnym w 2013 r. najbardziej zagrożeni przestępstwami byli mieszkańcy województw

²⁹⁵ Raport nr 18/2014 z lutego 2014 r. – *Opinia bezpieczeństwa narodowego*.

dolnośląskiego (3.809), lubuskiego (3.740) i śląskiego (3.483). Najniższe zagrożenie występowało w województwach lubelskim (2.061), podlaskim (1.865) oraz podkarpackim (1.676)²⁹⁶.

W 2013 r. liczba stwierdzonych przestępstw kryminalnych była również najniższa od czterech lat (778,9 tys.), co przełożyło się na mniejszą liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych (663,1 tys.) oraz liczbę podejrzanych (242,0 tys.).

Wykres 57. Wybrane wskaźniki przestępczości kryminalnej w latach 2010–2013



Źródło: Komenda Główna Policji – Policjny System Statystyki Przestępczości Policji TEMIDA, Krajowy System Informacyjny Policji.

Odnotowano także spadek liczby podejrzanych nieletnich z 48,8 tys. osób w 2010 r. do 23,9 tys. osób w 2013 r., tj. o 51,0%. Wskaźnik wykrywalności przestępstw kryminalnych w 2013 r., który wyniósł 55,0% polepszył się w stosunku do 2010 r. o 0,1 punktu procentowego, natomiast pogorszył się w porównaniu do lat 2011–2012 odpowiednio o 1,2 oraz 1,5 punktu procentowego. W 2013 r. obniżyła się także wartość wskaźnika zagrożenia przestępczością kryminalną w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców. Wyniosła ona 1.846,3 i była niższa od zanotowanej w 2010 r. o 9,5%, w 2011 r. o 11,2% oraz w 2012 r. o 8,9%.

W ujęciu regionalnym w 2013 r. najbardziej zagrożeni przestępstwami kryminalnymi byli mieszkańcy województw: dolnośląskiego (2.774,3), lubuskiego (2.453,8) i śląskiego (2.417,4), a najniższe zagrożenie wystąpiło w województwach: podkarpackim (1.077,7), podlaskim (1.173,9) i świętokrzyskim (1.273,4).

W latach 2010–2013 odnotowano wzrost przestępstw gospodarczych, popełnianych zarówno przez indywidualnych sprawców, jak i zorganizowane grupy przestępcze. W 2013 r. odnotowano 159,6 tys. przestępstw tej kategorii, tj. o 3,4% więcej niż w 2010 r. W sprawach o przestępstwa gospodarcze wszczęto w 2013 r. 95,4 tys. postępowań przygotowawczych, co stanowiło wzrost w stosunku do 2010 r. o 30,0%. W 2013 r. wskaźnik wykrywalności tych przestępstw ukształtował się na poziomie 88,9% i w stosunku do 2010 r. zmniejszył się o 7,1 punktu procentowego.

²⁹⁶ Komenda Główna Policji – Policjny System Statystyki Przestępczości Policji TEMIDA oraz Krajowy System Informacyjny Policji.

Dużym problemem społecznym pozostaje rozwijający się w Polsce rynek narkotyków i przestępstwa związane z ich produkcją, dystrybucją i posiadaniem. Liczba wykrytych w 2013 r. przestępstw narkotykowych (72,1 tys.), zmniejszyła się w stosunku do 2010 r. o 4,0%. W sprawach o przestępstwa narkotykowe wszczęto w 2013 r. 25,1 tys. postępowań przygotowawczych, co stanowiło wzrost w stosunku do 2010 r. o 20,3%. Wskaźnik wykrywalności tych przestępstw w latach 2010–2012 kształtował się na poziomie 97,7%, natomiast w 2013 r. uległ zmniejszeniu o 0,5 punktu procentowego. Raport *Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii* (EMCDDA) z listopada 2012 roku stwierdza, że konsumpcja środków odurzających i substancji psychotropowych w Polsce pozostaje poważnym problemem społecznym, chociaż na tle innych krajów europejskich jest niższa²⁹⁷.

Jednym z najważniejszych zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego pozostaje od wielu lat utrzymanie bezpieczeństwa w zakresie ruchu drogowego. W 2013 r. odnotowano w Polsce 35,8 tys. wypadków drogowych²⁹⁸, co w porównaniu do 2010 r. oznaczało zmniejszenie ich ilości o około 8%. W układzie terytorialnym najwyższą ilość wypadków miała miejsce w województwie śląskim (4,5 tys.), łódzkim i małopolskim (3,8 tys.), a najniższą w opolskim (0,8 tys.), lubuskim i podlaskim (0,7 tys.). W 2013 r. liczba ofiar śmiertelnych wypadków wyniosła 3,4 tys. i zmniejszyła się w stosunku do lat 2010–2012 odpowiednio o 0,6 tys. osób (14,1%), 0,8 tys. osób (19,9%) i 0,2 tys. osób (6,0%).

W 2013 r. Polska pod względem wypadków drogowych²⁹⁹ zajmowała wśród państw Unii Europejskiej 21 miejsce. Najniższą liczbę wypadków drogowych zarejestrowano na Malcie (0,6 tys.), Cyprze (0,8 tys.) i Luksemburgu (1,3 tys.), a najwyższą w Niemczech (291,0 tys.), Wielkiej Brytanii (141,0 tys.) i we Włoszech (175,5 tys.)³⁰⁰.

W 2013 r. liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców wyniosła 87 osób i zmniejszyła się w porównaniu do 2012 r. o 6,5%. Była także niższa niż w 2011 r. o 20,9% i w 2010 r. o 14,7%³⁰¹. Pomimo zmniejszenia się liczby ofiar śmiertelnych, Polska na tle Unii Europejskiej (bez Chorwacji) zajmowała w 2013 r. przedostatnie miejsce (wraz z Luksemburgiem). Gorsze wyniki miała tylko Rumunia z 92 ofiarami śmiertelnymi. Średnia dla Unii w 2013 r. wyniosła 52 osoby, a krajami o najniższej liczbie ofiar śmiertelnych na milion mieszkańców były Szwecja (28) oraz Wielka Brytania (29)³⁰².

Ostatnie dostępne dane dotyczące kosztów wypadków drogowych³⁰³ wskazują, że w 2012 r. wyniosły one 29,3 mld zł i wzrosły o 46,3% w porównaniu do 2011 r. (20.132,3 mln zł), a o 60,7% w porównaniu do 2010 r. (18.330,2 mln zł). Koszty te pochłaniały w 2012 r. - 1,84%³⁰⁴ PKB, w 2011 r. - 1,32% PKB oraz w 2010 r. - 1,29% PKB.

Z danych prezentowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej (KG PSP) wynika, że służba ta w 2013 r. podjęła 376 tys. interwencji. Liczba zdarzeń wymagających działania PSP uległa

²⁹⁷ Raport MSW o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku.

²⁹⁸ System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

²⁹⁹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Mobilność i Transport.

³⁰⁰ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Mobilność i Transport.

³⁰¹ Wyliczenia własne, przy założeniach, że liczba mieszkańców Polski w 2010 r. wyniosła 38,2 mln, w 2011 r. i 2012 r. - 38,5 mln, a liczba zabitych w 2010 r. - 3.907 osób, w 2011 r. - 4.189, 2012 r. - 3.571, a w 2013 r. - 3.357 osób.

³⁰² Dane wstępne za 2013 r. według Komisji Europejskiej.

³⁰³ Raport Instytutu Badawczego Dróg i Mostów pn. *Metoda oraz wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec 2012 r.* Koszty wypadków i kolizji drogowych wyliczono na 29,3 mld zł (metoda PANDORA 2013), a koszty do PKB na 1,9%. Brak danych za 2013 rok.

³⁰⁴ Wyliczenia własne NIK przy założeniach, że PKB za 2012 r. wyniosło 1.595.363,9 mln zł, za 2011 r. - 1.528.127,3 mln zł i za 2010 r. - 1.416.585,3 mln zł.

zmniejszeniu w porównaniu do 2012 r. o 44,7 tys., tj. 10,7%. Istotnemu obniżeniu uległa liczba pożarów ze 183,9 tys. w 2012 r. do 126,4 tys. w 2013 r. (o 31,2%). Mniej było pożarów dużych i bardzo dużych (409 wobec 751 w 2012 r.). Wzrosła natomiast liczba pozostałych interwencji z 236,8 tys. do 249,6 tys., tj. o 5,4%. W 2013 r. więcej było zagrożeń klasyfikowanych jako duże bądź gigantyczne (81 wobec 58 w 2012 r.). Mniejsze były średnie straty w mieniu przypadające na jedno zdarzenie (5,1 tys. zł, wobec 5,7 tys. zł w 2012 r.). Wzrosła natomiast szacowana przez KG PSP wartość uratowanego mienia przypadająca na jedną interwencję z 23,4 tys. zł do 24,8 tys. zł.

Miernikiem obrazującym poziom osiągnięcia celu i szybkości podejmowanych działań przez jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, przyjętym w zadaniu Ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza jest „Procent interwencji, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSR-G) dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut”. Założona wartość na poziomie 75%, faktycznie wyniosła 86,7%. Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji wyniósł 9 minut 36 sekund i był niższy od wartości planowanej. Od kilku lat kształtuje się on na zbliżonym poziomie.³⁰⁵

Ochrona zdrowia

Podstawowym zadaniem systemu ochrony zdrowia jest poprawa stanu zdrowia społeczeństwa. Cel ten osiągany jest poprzez szereg działań zarówno o charakterze prewencyjnym (promocja zdrowia, profilaktyka, w tym nadzór epidemiologiczny i wykonywanie szczepień ochronnych), jak i o charakterze naprawczym (diagnozowanie i leczenie chorób, przywracanie do funkcjonowania w społeczeństwie), a także poprzez określanie priorytetów zdrowotnych i zasad funkcjonowania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych oraz kształcenie kadr medycznych.

Tabela 95. Wydatki publiczne na ochronę zdrowia w latach 2010–2013 według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	68.284,0	71.134,5	71.501,0	75.323,0	104,2	100,5	105,3
Jednostki wykonujące wydatki							
Budżet państwa	2.708,1	2.591,2	2.638,3	2.803,3	95,7	101,8	106,3
Budżet środków europejskich	468,2	480,3	345,0	510,1	102,6	71,8	147,9
Narodowy Fundusz Zdrowia	27.140,9	26.991,3	24.600,2	31.751,4	99,4	91,1	129,1
Jednostki samorządu terytorialnego	1.782,8	1.986,6	1.468,5	1.692,5	111,4	73,9	115,3
SPZOZ	36.146,2	39.077,6	42.432,9	38.546,0	108,1	108,6	90,8
Pozostałe	37,8	7,6	16,2	19,7	20,0	213,7	121,5
Grupy wydatków							
Dotacje bieżące	262,4	260,5	254,2	304,2	99,3	97,6	119,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	24.611,4	24.583,2	22.220,1	31.535,6	99,9	90,4	141,9
Wydatki bieżące jednostek	37.403,2	40.168,5	43.560,9	37.744,9	107,4	108,4	86,6
Wydatki majątkowe	5.721,1	5.800,3	5.361,7	5.348,4	101,4	92,4	99,8
Pozostałe wydatki	285,9	322,0	104,1	389,9	112,6	32,3	374,5

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

³⁰⁵ Dane statystyczne KG PSP (www.kgppsp.gov.pl).

W 2013 r. wydatki publiczne na ochronę zdrowia były o 10,3% większe niż w 2010 r. Dla porównania wartość produktu krajowego brutto zwiększyła się w tym czasie o 15,4%. Mimo wzrostu wydatków publicznych na ochronę zdrowia, w latach 2012–2013 przeznaczono znacznie mniej środków publicznych na realizację zadań inwestycyjnych w tej dziedzinie niż w latach 2010–2011.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na ochronę zdrowia* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych w dziedzinie ochrony zdrowia, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład w Narodowym Funduszu Zdrowia w wydatkach publicznych wykazuje się wydatki na zakup usług zdrowotnych od niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, a nie wykazuje się zapłaty za usługi świadczone przez SPZOZ, gdyż środki przekazane tym jednostkom pozostają w sektorze finansów publicznych. Dopiero wydatki SPZOZ na swoją działalność, sfinansowane między innymi za pomocą środków z NFZ, zostaną wykazane jako wydatki publiczne, skutkujące przekazaniem środków publicznych poza sektor finansów publicznych. Z tego powodu wydatki publiczne wykonane przez NFZ są niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od łącznych wydatków NFZ.

Z danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów, które zostały wykorzystane do obliczenia wielkości dochodów i wydatków publicznych, wynika, że w 2013 r., po dwóch latach wysokich wzrostów, bardzo znacząco zmniejszyły się dochody oraz wydatki Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej (SPZOZ). Również zobowiązania wymagalne tych jednostek zmniejszyły się w ciągu 2013 r. z 2.360 mln zł do 1.944 mln zł³⁰⁶. Jednocześnie wzrosły w tym czasie koszty NFZ z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej, co wskazywałoby, że istotnie zwiększył się udział niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej w podziale środków z NFZ. Powyższe dane wskazują, że część SPZOZ-ów została przekształcona w jednostki niepubliczne.

Środki na finansowanie zadań w obszarze publicznej ochrony zdrowia pochodzą głównie ze składki zdrowotnej przekazywanej do NFZ. Istotnym źródłem finansowania tych zadań są również dotacje z budżetu państwa oraz środki jednostek samorządu terytorialnego i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Większością środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań z zakresu ochrony zdrowia zarządza Narodowy Fundusz Zdrowia, który albo bezpośrednio przekazuje je – jako wydatki publiczne – poza sektor do niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, albo transferuje, w ramach sektora finansów publicznych, do państwowych i samorządowych SPZOZ. W takim przypadku wydatki publiczne są dokonywane przez SPZOZ-y, które przekazują środki publiczne poza sektor finansów publicznych.

Podstawowym źródłem finansowania wydatków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej są środki otrzymane z NFZ z tytułu sprzedaży usług. Wydatki publiczne dokonywane przez SPZOZ w dalszym ciągu stanowią ponad połowę łącznych wydatków publicznych na ochronę zdrowia. Pozostałą część wydatków publicznych stanowią przede wszystkim wydatki NFZ przeznaczone zarówno na zakup usług zdrowotnych od podmiotów niepublicznych, jak i na utrzymanie funduszu.

³⁰⁶ Dane o zobowiązaniach wymagalnych SPZOZ zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia. Dane te są obliczone zgodnie z metodologią liczenia długu publicznego i pochodzą ze sprawozdań Rb-Z zebranych przez Ministerstwo Finansów. http://www.mz.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0017/16109/Rb-Z-2002-IV-2013_28-03-14.pdf

Tabela 96. Wydatki publiczne na ochronę zdrowia w 2013 r. według grup ekonomicznych i jednostek

Wyszczególnienie	Ogółem	Dotacje na zadania bieżące	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki majątkowe	Pozostałe
	mln zł					
OGÓŁEM	75.323,0	304,2	31.535,6	37.744,9	5.348,4	389,9
Budżet państwa	2.803,3	24,5	15,6	2.387,4	375,8	0,0
Budżet środków europejskich	510,1	48,4	0,0	47,9	413,8	0,0
Narodowy Fundusz Zdrowia	31.751,4	0,0	31.063,5	592,3	95,6	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	1.692,5	221,7	9,3	1.174,8	286,7	0,0
SPZOZ	38.546,0	0,0	447,2	33.532,4	4.176,5	389,9
Pozostałe	19,7	9,6	0,0	10,1	0,0	0,0
	Ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	0,4	41,9	50,1	7,1	0,5
Budżet państwa	3,7	0,0	0,0	3,2	0,5	0,0
Budżet środków europejskich	0,7	0,1	0,0	0,1	0,5	0,0
Narodowy Fundusz Zdrowia	42,2	0,0	41,2	0,8	0,1	0,0
Jednostki samorządu terytorialnego	2,2	0,3	0,0	1,6	0,4	0,0
SPZOZ	51,2	0,0	0,6	44,5	5,5	0,5
Pozostałe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W latach 2010–2013 liczba osób uprawnionych do świadczeń zmniejszyła się z 37.566,6 tys. do 35.549,9 tys.³⁰⁷ W tym czasie koszty świadczeń zdrowotnych poniesione przez NFZ wzrosły o 9,6%, czyli niewiele ponad poziom inflacji³⁰⁸. Środki na świadczenia zdrowotne w 2013 r. przeznaczone były głównie na leczenie szpitalne (30.558,9 mln zł), podstawową opiekę zdrowotną (7.638,4 mln zł), refundację leków (7.183,8 mln zł) i ambulatoryjną opiekę specjalistyczną (5.250,9 mln zł).

Koszty dokonywanych przez NFZ refundacji zmniejszyły się od 2010 r. do 2013 r. o 16,0%, a udział refundacji w finansowaniu świadczeń zmniejszył się z 17,4% do 11,2%. Poziom tych kosztów kształtowany był przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych³⁰⁹. Zwiększył się natomiast w tym okresie udział wydatków na leczenie szpitalną oraz wydatków na ambulatoryjną opiekę specjalistyczną.

³⁰⁷ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2013 r.

³⁰⁸ Sprawozdanie finansowe NFZ za 2010 r. i Wstępne sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2013 rok.

³⁰⁹ Dz. U. Nr 122, poz. 696 ze zm.

Tabela 97. Wydatki na świadczenia NFZ w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
Koszty realizacji zadań	58.106,4	59.982,8	61.699,2	63.912,5	103,2	102,9	103,6
Koszty świadczeń	56.380,3	58.224,3	59.875,5	62.078,0	103,3	102,8	103,7
Podstawowa opieka zdrowotna	7.248,8	7.334,7	7.554,5	7.638,4	101,2	103,0	101,1
Ambulatoryjna opieka specjalistyczna	4.196,9	4.437,2	5.046,4	5.250,9	105,7	113,7	104,1
Leczenie szpitalne	26.905,7	27.552,1	29.437,1	30.558,9	102,4	106,8	103,8
Opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień	1.953,8	2.015,2	2.158,6	2.239,6	103,1	107,1	103,8
Rehabilitacja lecznicza	1.768,9	1.829,8	1.997,1	2.073,5	103,4	109,1	103,8
Opieka długoterminowa	888,1	947,0	1.020,8	1.074,9	106,6	107,8	105,3
Leczenie stomatologiczne	1.689,3	1.710,3	1.771,4	1.773,1	101,2	103,6	100,1
Świadczenia kontraktowane odrębnie	1.385,8	1.463,9	1.564,2	1.661,1	105,6	106,8	106,2
Refundacje ¹	8.546,3	8.831,9	6.863,1	7.183,8	103,3	77,7	104,7
Koszty pozostałych świadczeń	1.796,7	2.102,1	2.462,4	2.623,8	117,0	117,1	106,6
Ratownictwo medyczne	1.726,0	1.758,5	1.823,7	1.834,5	101,9	103,7	100,6
	Koszty realizacji zadań = 100						
Koszty realizacji zadań	100,0	100,0	100,0	100,0			
Koszty świadczeń opieki zdrowotnej	97,0	97,1	97,0	97,1			
Podstawowa opieka zdrowotna	12,5	12,2	12,2	12,0			
Ambulatoryjna opieka specjalistyczna	7,2	7,4	8,2	8,2			
Leczenie szpitalne	46,3	45,9	47,7	47,8			
Opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień	3,4	3,4	3,5	3,5			
Rehabilitacja lecznicza	3,0	3,1	3,2	3,2			
Opieka długoterminowa	1,5	1,6	1,7	1,7			
Leczenie stomatologiczne	2,9	2,9	2,9	2,8			
Świadczenia kontraktowane odrębnie	2,4	2,4	2,5	2,6			
Refundacje	14,7	14,7	11,1	11,2			
Koszty pozostałych świadczeń	3,1	3,5	4,0	4,1			
Ratownictwo medyczne	3,0	2,9	3,0	2,9			

¹ W latach 2010–2012 dane dotyczą jedynie refundacji cen leków. W 2013 r. refundacje obejmują refundację leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych, dostępnych w aptece na receptę oraz refundację leków i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 17 i 18 ustawy o refundacji leków.

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Mimo zmniejszenia wydatków na refundację w 2013 r. zmniejszył się procent gospodarstw domowych, które zrezygnowały z zakupu leków z powodu trudności finansowych. W 2007 r. koniecz-

ność rezygnacji z zakupów leków deklarowało 25,1% gospodarstw domowych, w 2011 r. – 17,9%, a w 2013 r. procent ten zmniejszył się do 16,9%.³¹⁰

Wartość świadczeń udzielonych w 2013 r. osobom nieobjętym ubezpieczeniem zdrowotnym, a uprawnionym do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 oraz art. 12 pkt 2-4 i 6 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej³¹¹, wyniosła 945,3 mln zł i była o 825,1 mln zł wyższa niż w 2012 r. Budżet państwa tylko w części (134,9 mln zł) pokrył koszty leczenia tych osób, co stało się przedmiotem sporu pomiędzy Ministerstwem Zdrowia a NFZ. Spór ten w ciągu 2013 r. nie został rozstrzygnięty.

Według NFZ główną przyczyną znaczącego wzrostu liczby i wartości wyżej wymienionych świadczeń było ujawnienie większej liczby osób uprawnionych, ale nieobjętych ubezpieczeniem, w wyniku wprowadzenia systemu e-WUŚ. Możliwe stało się bowiem przyporządkowanie dzieci niezgłoszonych do ubezpieczenia przez rodziców lub opiekunów prawnych, którzy sami byli ubezpieczeni, do grupy osób nieubezpieczonych. Zdaniem Funduszu ubezpieczeniem zdrowotnym objęte są jedynie te osoby, co do których nastąpiło poprawne zgłoszenie, a więc dzieci niezgłoszone do ubezpieczenia przez pracujących rodziców powinny mieć świadczenia finansowane z budżetu państwa. Z takim uzasadnieniem nie zgodził się Minister Zdrowia, uważając iż działanie systemu e-WUŚ nie może przesądzać o statusie ubezpieczonego. Minister Zdrowia zarządzeniem z dnia 6 lutego 2014 r. powołał Zespół do przygotowania sposobu weryfikacji uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, pochodzących z dotacji budżetu państwa, o której mowa w art. 97 ust. 8 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Zakończenie prac zespołu planowane jest na dzień 30 czerwca 2014 r.

Wydatki ze środków publicznych na ochronę zdrowia ponoszone były również z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W 2013 r. wydatki w dziale *Ochrona zdrowia* wyniosły 8.044,9 mln zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 6,0%. Udział wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację zadań w obszarze ochrony zdrowia w wydatkach ogółem tych budżetów w latach 2010–2013 kształtował się na zbliżonym poziomie 2,0%–2,2%.

Tabela 98. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w dziale *Ochrona zdrowia* w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym:	7.332,9	7.973,1	7.587,6	8.044,9	109,7	100,9	106,0
Szpitala kliniczne	257,5	572,3	503,2	384,9	149,5	67,3	76,5
Inspekcja sanitarna	844,1	901,9	915,0	917,5	108,7	101,7	100,3
Ratownictwo medyczne	2.102,3	1.842,6	1.921,3	1.942,4	92,4	105,4	101,1
Programy polityki zdrowotnej	766,8	793,7	903,2	891,2	116,2	112,3	98,7
Świadczenia wysokospecjalistyczne	288,4	309,2	324,0	373,8	129,6	120,9	115,4
Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	1.560,6	1.618,6	1.696,8	1.730,3	110,9	106,9	102,0

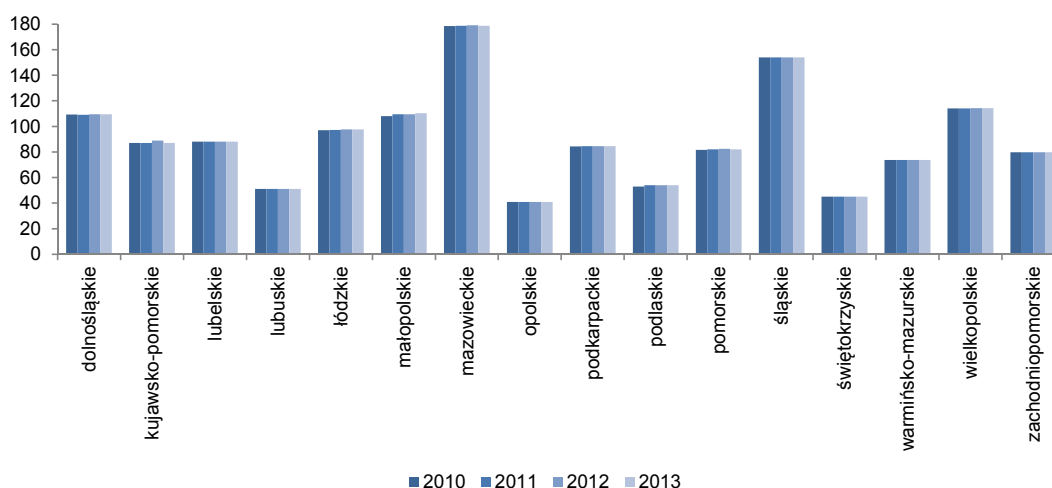
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

³¹⁰ Janusz Czapiński, Tomasz Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013, Warunki i jakość życia Polaków*, [w:] Contemporary Economics, Volume 7, September 2013, str. 112.

³¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.), zwana dalej ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej.

W 2013 r. w strukturze wydatków na ochronę zdrowia z budżetu państwa i budżetu środków europejskich najwyższy udział (24,1%) stanowiły wydatki na realizację zadań w ramach ratownictwa medycznego. System Państwowe Ratownictwo Medyczne³¹² (PRM) został stworzony w celu zapewnienia pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Do jednostek systemu PRM należą szpitalne oddziały ratunkowe (SOR) i zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego. Z systemem PRM współpracują centra urazowe, jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, a także Straż Pożarna, Policja, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe.

Wykres 58. Liczba zespołów ratownictwa medycznego w poszczególnych województwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Zdrowia.

Od 2010 r. do 2013 r. liczba zespołów ratownictwa medycznego zwiększyła się z 1.445 do 1.451. Jednocześnie zmniejszyła się z 228 do 214 liczba szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR), w tym z 28 do 23 w województwie wielkopolskim, z 20 do 16 w województwie lubelskim, z 23 do 20 w województwie małopolskim, z 11 do 9 w województwie podlaskim i z 9 do 7 w województwie zachodniopomorskim. W 2013 r. największą liczbą SOR dysponowały województwa: mazowieckie – 30, wielkopolskie – 23, małopolskie – 20, łódzkie – 17 i lubelskie – 16.

W ramach ratownictwa medycznego realizowane były między innymi działania mające na celu zapewnienie dostępności do świadczeń udzielanych przez Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. Blisko 92% powierzchni kraju objęte było zasięgiem Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego. Przekłada się to na możliwość szybkiego dotarcia zespołów ratunkowych do pacjentów przebywających w miejscach trudno dostępnych lub oddalonych od szpitali.

W 2013 r. na realizację programów polityki zdrowotnej wydatkowano 882,9 mln zł, w tym na wydatki bieżące przeznaczono 655,7 mln zł. Sfinansowano z nich między innymi leczenie 7.110 pacjentów w programie *Leczenie antyretrowirusowe osób żyjących z wirusem HIV w Polsce* (280,1 mln zł). Zaku-

³¹² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 757 ze zm.).

piono koncentraty czynników krzepnięcia lub desmopresyny dla 2.267 chorych w związku z realizacją *Narodowego programu leczenia chorych na hemofilię i pokrewne skazy krwotoczne* (242,4 mln zł). W *Narodowym Programie Zwalczania Chorób Nowotworowych* wykonano między innymi 42.756 badań diagnostycznych raka jelita grubego. W nowym programie *Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2013–2016* zarejestrowano 8.369 par, z których do programu zakwalifikowano 5.779 par i rozpoczęto procedurę dla 4.822 par³¹³.

W 2013 r. sfinansowano zakup 11 świadczeń wysokospecjalistycznych na łączną kwotę 373,8 mln zł, co oznacza wzrost wydatków w stosunku do 2012 r. o 15,4%. W 2013 r. udzielono 472 świadczeń transplantacyjnych, w tym wykonano 341 przeszczepień wątroby, 88 – serca, 17 – płuca, 7 – komórek wysp trzustkowych i 19 – komórek przytarczyc. Wykonano też 13,3 tys. wysokospecjalistycznych świadczeń kardiochirurgicznych.

Zadania w zakresie ochrony zdrowia finansowane były również z budżetu środków europejskich, między innymi w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

W 2013 r. wydatki z budżetu środków europejskich (za pośrednictwem Ministerstwa Zdrowia) wyniosły 516,9 mln zł i były wyższe niż w 2012 r. o 45,6%. Największe środki europejskie – 222,1 mln zł – przekazano na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Środki te przeznaczono w szczególności na:

- rozbudowę, remont lub doposażenie 13 centrów urazowych, z których cztery zakończono³¹⁴ w 2013 r.,
- modernizację oraz doposażenie 40 szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR)³¹⁵,
- budowę lub remont 22 lądowisk dla helikopterów, z których 13 zakończono w 2013 r.³¹⁶,
- budowę i doposażenie 11 baz Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, z których dziewięć zakończono do końca 2013 r.

Środki europejskie stanowiły również źródło finansowania inwestycji i remontów w szpitalach o znaczeniu ponadregionalnym. W 2013 r. realizowano 42 inwestycje, z których 15 zostało zakończonych³¹⁷.

Na realizację Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka przekazano 195,6 mln zł. W porównaniu do wykonania w 2012 r. (68,5 mln zł) wydatki te wzrosły blisko trzykrotnie. Przeznaczone zostały w całości na finansowanie projektu „Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych” P1, realizowanego przez Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. Realizacja projektu przebiegała z problemami, z których należy przede wszystkim wymienić opóźnienie w wykonaniu niektórych aplikacji. Opóźnienie to może spowodować, że wbrew art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia³¹⁸, od 1 sierpnia 2014 r. nie zostanie zrealizowany główny cel projektu, tj. umożliwienie organom publicznym i administracji państwowej, samorządowej, przedsiębiorcom i obywatelom groma-

³¹³ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 46 Zdrowie (...), Nr ewid. 94/2014/P14001 KZD, Warszawa, NIK 2014.

³¹⁴ Za datę zakończenia realizacji inwestycji przyjęto datę zatwierdzenia wniosku o płatność końcową.

³¹⁵ Łącznie podpisano 94 umowy na dofinansowanie SOR-ów, z czego 54 zostały zakończone przed 2013 r.

³¹⁶ Łącznie podpisano 35 umów na dofinansowanie lądowisk, z czego realizacja 13 umów została zakończona przed 2013 r.

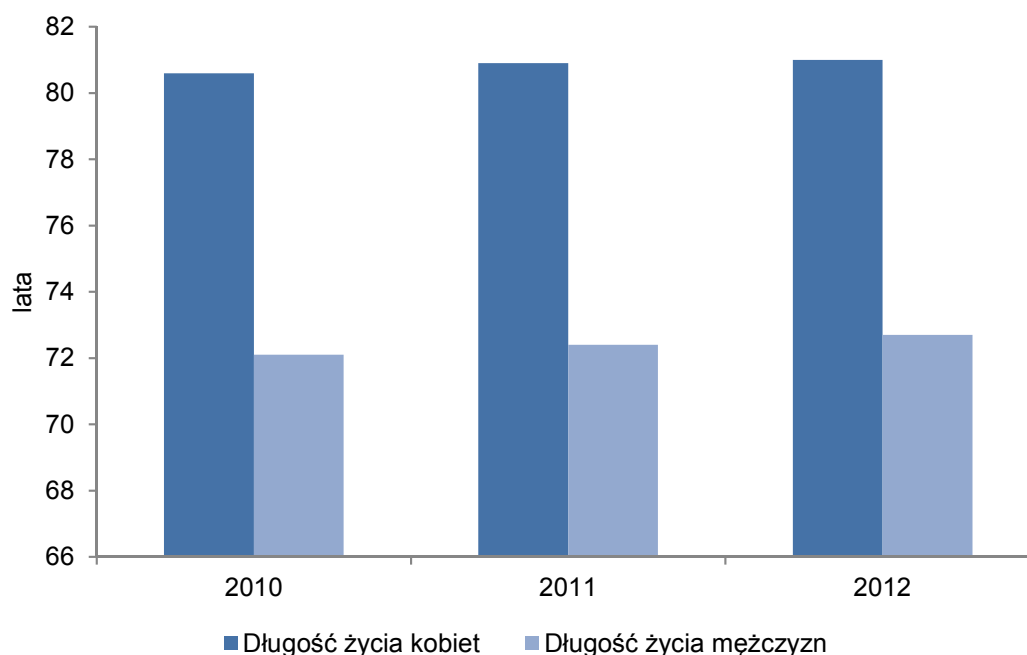
³¹⁷ Łącznie podpisano 80 umów na dofinansowanie inwestycji ponadregionalnych, z czego realizacja 38 umów została zakończona przed 2013 r.

³¹⁸ Dz. U. Nr 113, poz. 657 ze zm.

dzenia, analizy i udostępniania zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych poprzez prowadzenie dokumentacji w wersji elektronicznej. Realizacja projektu została wydłużona do końca 2014 r.³¹⁹

Do badania efektywności systemu ochrony zdrowia można zastosować szereg wskaźników, na przykład liczbę zachorowań, długość życia oraz umieralność noworodków. Należy jednak przy tym podkreślić, iż główną determinantą stanu zdrowia obywateli jest przede wszystkim styl życia oraz uwarunkowania genetyczne. Wpływ systemu ochrony zdrowia na stan populacji ocenia się na ok. 15-20%.

Wykres 59. Przeciętne trwanie życia kobiet i mężczyzn w latach 2010–2012



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia.

Analiza kluczowych wskaźników za lata 2010–2012³²⁰ wskazuje na poprawę statusu zdrowotnego ludności w Polsce. W 2012 r. wskaźnik przeciętnej długości życia osiągnął poziom 81,0 lat w przypadku kobiet oraz 72,7 lat w przypadku mężczyzn. W porównaniu do 2010 r. jego wartość poprawiła się odpowiednio o 0,5% i 0,8%³²¹. Należy jednak zauważyć, że przeciętna długość życia była wyraźnie niższa niż w niektórych krajach tzw. „starej” UE.

Wskaźnik umieralności niemowląt na 1.000 urodzeń żywych obniżył się z 5,0 promili w 2010 r. do 4,6 promila w 2012 r.³²²

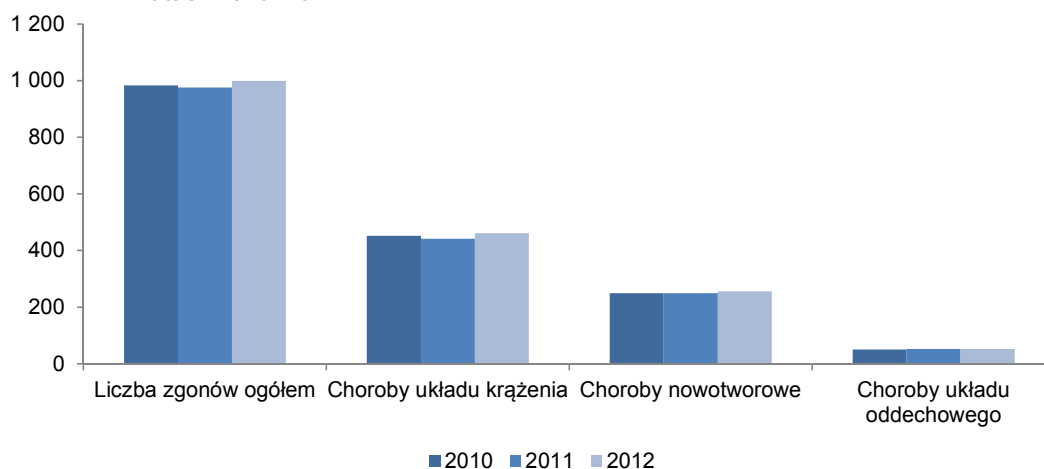
³¹⁹ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 46 Zdrowie, Nr ewi. KZD, NIK, Warszawa 2014.

³²⁰ Brak danych za rok 2013.

³²¹ Eurostat.

³²² Dane z Ministerstwa Zdrowia.

Wykres 60. Liczba zgonów na 100 tys. ludności (ogółem, bez podziału na grupy wiekowe) w Polsce w latach 2010–2012



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia.

Najczęstszymi przyczynami zgonów w Polsce były choroby układu krążenia i nowotwory. W 2012 r. udział zgonów wywołanych chorobami układu krążenia stanowił 46,1%, a udział zgonów wywołanych chorobami nowotworowymi – 25,6%. Od 2010 r. zwiększył się zarówno udział zgonów wywołanych chorobami układu krążenia, jak i udział zgonów wywołanych chorobami nowotworowymi w łącznej liczbie zgonów.

Oświata i wychowanie

Zadania publiczne z zakresu oświaty obejmują w szczególności:

- prowadzenie przedszkoli,
- prowadzenie szkół podstawowych,
- prowadzenie gimnazjów
- prowadzenie liceów i innych szkół ponadgimnazjalnych,
- szkolenie, doksztalcenie i doskonalenie kadr nauczycielskich,
- prowadzenie bibliotek pedagogicznych,
- prowadzenie ośrodków wychowawczych,
- funkcjonowanie kuratoriów i komisji egzaminacyjnych.

W klasyfikacji budżetowej wydatki na wykonywanie zadań z zakresu oświaty ujmowane są w dwóch działach:

- *Oświata i wychowanie,*
- *Edukacyjna opieka wychowawcza.*

W roku szkolnym 2012/2013 działało w Polsce³²³:

- 9.823 przedszkola, do których uczęszczało 911,5 tys. dzieci,
- 13.555 szkół podstawowych, w których uczyło się 2.160,9 tys. uczniów (dzieci i dorosłych),
- 7.573 gimnazjów, z 1.177,5 tys. uczniów,

³²³ Dane o liczbie przedszkoli i szkół, o liczbie nauczycieli, liczbie dzieci w przedszkolach oraz o liczbie uczniów szkół pochodzą z publikacji GUS: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*, GUS 2013.

- 10.776 szkół ponadgimnazjalnych (wśród których najliczniejsze były licea ogólnokształcące i technika), w których uczyło się 1.600,2 tys. uczniów.

W wymienionych powyżej placówkach zatrudnionych było – w przeliczeniu na pełne etaty – 479,2 tys. nauczycieli.

W 2013 roku publiczne wydatki na oświatę (po konsolidacji, czyli po wyłączeniu wydatków ponoszonych na rzecz podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych³²⁴) wyniosły 57.211,7 mln zł, co odpowiadało 8,2% wszystkich wydatków publicznych – większe były jedynie wydatki publiczne na ubezpieczenia społeczne i na ochronę zdrowia.

Przez pojęcie *wydatki publiczne na oświatę i wychowanie* rozumie się przekazanie środków publicznych poza sektor finansów publicznych zarówno w celu realizacji zadań statutowych, jak i w związku z koniecznością poniesienia nakładów na utrzymanie jednostek realizujących te zadania. Na przykład w budżecie państwa jako wydatki publiczne wykazuje się wydatki na utrzymanie kuratoriów oświaty, a nie wykazuje się dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego, gdyż środki przekazane JST pozostają w sektorze finansów publicznych. Dopiero wydatki wykonane przez JST w dziedzinie oświaty i wychowania, sfinansowane między innymi przy wykorzystaniu środków dotacji z budżetu państwa, zostaną wykazane jako wydatki publiczne, skutkujące przekazaniem środków publicznych poza sektor finansów publicznych. Z tego powodu wykazane w tabeli wydatki publiczne z budżetu państwa są niższe – o kwotę przekazaną do innych jednostek sektora finansów publicznych – od wydatków budżetu państwa zrealizowanych w odpowiednich działach.

Tabela 99. Publiczne wydatki na oświatę w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	52.140,6	54.287,8	56.420,3	57.211,7	104,1	103,9	101,4
Oświata i wychowanie	48.098,4	50.077,7	52.053,5	52.697,0	104,1	103,9	101,2
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.042,2	4.210,1	4.366,8	4.514,6	104,2	103,7	103,4
	mln zł, ceny stałe 2010 r.						
OGÓŁEM	52.140,6	52.049,7	52.164,2	52.424,0	99,8	100,2	100,5
Oświata i wychowanie	48.098,4	48.013,1	48.126,8	48.287,2	99,8	100,2	100,3
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.042,2	4.036,6	4.037,4	4.136,8	99,9	100,0	102,5

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W ostatnich latach nie odnotowano znaczącego wzrostu wydatków na oświatę – wydatki z roku 2013 były o 9,2% większe niż w roku 2010, co w ujęciu realnym oznacza wzrost ok. 0,5%. Zaznaczyć jednak należy, że pomiędzy rokiem 2010 i 2013 wyraźnie zmniejszyła się liczba uczniów w przedszkolach i w szkołach dla dzieci i młodzieży.

³²⁴ W praktyce oznacza to wyłączenie z wydatków na oświatę składek (FUS, Fundusz Pracy, PFRON) opłacanych przez publiczne placówki oświatowe oraz podatków na rzecz budżetu państwa i budżetów samorządowych.

Tabela 100. Szkoły podstawowe, gimnazja i licea ogólnokształcące dla dzieci i młodzieży w latach 2009–2013

Wyszczególnienie	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2010/11	2011/12	2012/13
					Rok 2009/2010 = 100		
SZKOŁY							
Szkoły podstawowe	13.968	13.922	12.986	12.769	99,7	93,0	91,4
Gimnazja	7.244	7.278	6.501	6.531	100,5	89,7	90,2
Licea	2.446	2.447	2.433	2.352	100,0	99,5	96,2
UCZNIOWIE							
Szkoły podstawowe	2.234.937	2.191.659	2.163.399	2.137.346	98,1	96,8	95,6
Gimnazja	1.322.146	1.261.381	1.181.390	1.133.709	95,4	89,4	85,7
Licea	658.107	634.457	608.496	578.546	96,4	92,5	87,9
NAUCZYCIELE							
Szkoły podstawowe	170.523	168.161	165.180	162.349	98,6	96,9	95,2
Gimnazja	102.895	101.860	99.352	95.621	99,0	96,6	92,9
Licea	46.038	45.139	42.604	40.157	98,0	92,5	87,2

Źródło: publikacje GUS Oświata i wychowanie za lata szkolne od 2009/2010 do 2012/2013, GUS 2010–2014.

Jak widać, tylko w liceach spadek liczby nauczycieli był większy od spadku liczby uczniów.

Przeważająca część przedszkoli i szkół (zarówno podstawowych, jak i średnich) prowadzona była przez jednostki samorządu terytorialnego. Gminy, powiaty i województwa prowadziły w roku szkolnym 2012/2013 ok. 69% wszystkich przedszkoli, 93% szkół podstawowych, 87% gimnazjów i ok. 67% szkół ponadgimnazjalnych. Na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywał również wynikający z ustawy o systemie oświaty obowiązek dotowania niepublicznych placówek edukacyjnych, których udział w ogólnej liczbie szkół w ostatnich latach rośnie. W gestii administracji rządowej pozostaje nadal prowadzenie szkół artystycznych i rolniczych.

Dominująca rola sektora samorządowego w wykonywaniu edukacyjnych zadań publicznych widoczna jest w strukturze wydatków. Wydatki sektora samorządowego stanowiły w 2013 r. ponad 96% wszystkich wydatków publicznych na edukację. Udział samorządów w tych wydatkach utrzymuje od kilku lat słaby trend spadkowy. W ogólnej kwocie wydatków budżetów samorządowych udział wydatków oświatowych przekracza 30%.

Tabela 101. Publiczne wydatki na oświatę w latach 2010–2013 według sektorów

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
OGÓŁEM	52.140,6	54.287,8	56.420,3	57.211,7	107,2	103,9	101,3
w tym:							
jednostki samorządu terytorialnego	47.782,5	51.231,1	53.220,4	53.936,5	107,2	103,9	101,3
budżet państwa ¹	1.720,0	1.999,4	2.126,8	2.233,8	116,2	106,4	105,0
środki pozabudżetowe JST	2.613,7	1.051,2	1.068,2	1.039,0	40,2	101,6	97,3
	Wydatki ogółem = 100						
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0			
w tym:							
jednostki samorządu terytorialnego	91,6	94,4	94,3	94,3			
budżet państwa	3,3	3,7	3,8	3,9			
środki pozabudżetowe JST	5,0	1,9	1,9	1,8			

¹ Z budżetem środków europejskich.

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podstawowym źródłem finansowania samorządowych wydatków na oświatę jest tzw. subwencja oświatowa, przyznawana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego prowadzącym szkoły podstawowe lub średnie. Z formalnego punktu widzenia nie musi ona zostać w pełni wykorzystana na cele związane z zadaniami oświatowymi. W praktyce nie ma to jednak większego znaczenia, gdyż dochody JST z subwencji oświatowej pokrywają tylko część wydatków na oświatę. W 2013 r. subwencja oświatowa odpowiadała – co do łącznej kwoty – 70,1% wydatków budżetów samorządowych na oświatę, przy czym dla gmin wskaźnik ten wynosił 63,7%, dla powiatów – 111,7%, a dla województw – 83,9%.

Zasadniczym problemem dla finansowania oświaty była w ostatnich latach konieczność sfinansowania wzrostu wynagrodzeń nauczycieli, wynikającego z systematycznego zwiększania w kolejnych ustawach budżetowych kwoty bazowej, od której, zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela³²⁵, obliczane są średnie wynagrodzenia nauczycieli dla poszczególnych stopni awansu zawodowego³²⁶. Na przestrzeni lat 2010–2013 kwota bazowa została podwyższona z 2286,75 zł do 2719,59 zł, a więc o około 16,1%. W ujęciu realnym oznaczało to wzrost wartości kwoty bazowej (a wraz z nią i średnich wynagrodzeń nauczycieli) o ok. 6,4%. Wynagrodzenia nauczycieli rosły więc nieco szybciej niż wynagrodzenia w całej gospodarce narodowej, w której przeciętne wynagrodzenie wzrosło w tym samym czasie o 13,1%.

³²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 191.

³²⁶ W latach 2010–2013 przeciętne wynagrodzenie nauczyciela stażysty stanowiło 100%, nauczyciela kontraktowego – 111%, nauczyciela mianowanego – 144%, a nauczyciela dyplomowanego – 184% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.

Tabela 102. Kwota bazowa i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	zł				Rok poprzedni = 100		
Kwota bazowa	2.340,11	2.503,91	2.651,26	2.717,59	107,0	105,9	102,5
Przeciętne wynagrodzenie:							
nauczyciela stażysty	2.340,11	2.503,91	2.651,26	2.717,59	107,0	105,9	102,5
nauczyciela kontraktowego	2.597,52	2.779,34	2.942,90	3.016,52	107,0	105,9	102,5
nauczyciela mianowanego	3.369,75	3.605,64	3.817,82	3.913,33	107,0	105,9	102,5
nauczyciela dyplomowanego	4.305,80	4.607,20	4.878,32	5.000,37	107,0	105,9	102,5

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie ustaw budżetowych na lata 2010–2013.

Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia nie zostało w pełni sfinansowane wzrostem części oświatowej subwencji ogólnej, gdyż jej łączna kwota wynosząca w 2013 r. 39.509,2 mln zł była o 12,9% większa niż w roku 2010. Negatywne dla samorządów skutki finansowe wzrostu wynagrodzeń zostały częściowo skompensowane redukcją liczby nauczycieli.

W budżecie państwa największe wydatki na oświatę poniesiono na:

- utrzymanie szkół artystycznych (podstawowych i średnich) oraz szkół rolniczych,
- funkcjonowanie komisji egzaminacyjnych i kuratoriów,
- doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Opublikowane w 2013 r. wyniki kolejnego badania przeprowadzonego w ramach programu PISA (*Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów – Programme for International Student Assessment*) wykazały, że umiejętności polskich gimnazjalistów wytrzymują porównanie z umiejętnościami uczniów w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach świata. Program PISA, prowadzony pod auspicjami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) objął w 2012 r. około 510 tys. uczniów w wieku 15–16 lat w 64 krajach (w tym – we wszystkich krajach OECD). Średni wynik polskich uczniów – 518 punktów (104,9% średniej z całego badania, 99% wyniku najwyższej sklasyfikowanego kraju UE – Holandii) dał im czternaste miejsce wśród 64 krajów. Wyższe od przeciętnie dla całego badania były też wyniki polskich uczniów w każdej z trzech części testu, służących ocenie:

- umiejętności czytania i interpretacji,
- rozumowania w naukach przyrodniczych,
- umiejętności matematycznych.

Podkreślić też należy, że Polska znalazła się w badaniu PISA w grupie kilku państw, w których poziom umiejętności uczniów wzrósł najbardziej w porównaniu z wynikami wcześniejszych edycji badania. Dane te świadczą o wysokim poziomie wiedzy polskich uczniów, a pośrednio – o skuteczności polskiego systemu edukacyjnego. Odnotować jednak należy, że w rankingu państw uczestniczących w programie PISA uszeregowanym według odsetka pozytywnych odpowiedzi uczniów na pytanie: „Czy czujesz się szczęśliwy w szkole?” Polska znalazła się na 59. miejscu³²⁷.

³²⁷ Dane o wynikach badania PISA cytowane za: *PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*, OECD 2013, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

Znacznie gorszy obraz dają wyniki równoległe prowadzonego przez OECD – również na uczniach w wieku 15-16 lat – badania umiejętności kreatywnego rozwiązywania problemów³²⁸. W tej klasyfikacji polscy uczniowie znaleźli się na dwudziestym ósmym miejscu (z 44 badanych krajów), ze średnim wynikiem o 3,8% niższym od średniej dla państw członkowskich OECD.

Przy ogólnie pozytywnej ocenie skuteczności systemu edukacyjnego, za poważny problem uznać należy utrzymujące się zróżnicowanie wyników nauczania w szkołach zlokalizowanych na wsi i w małych miastach w relacji do wyników szkół w większych i dużych miastach. Zamieszczone poniżej dane, pochodzące z publikowanych informacji Centralnej Komisji Edukacyjnej dobrze oddają skalę tego problemu.

Tabela 103. Wyniki sprawdzianów i matur w 2013 r. według lokalizacji szkół

Wyszczególnienie	Wieś	Miasta (według liczby mieszkańców w tys.)		
		Do 20.	20 – 100	Ponad 100
	Średni wynik (w %%% wyniku maksymalnego)			
Ogólnopolskie Badanie Umiejętności Trzecioklasistów	57	56	60	62
Sprawdzian po szkole podstawowej	60	58	61	65
Egzamin gimnazjalny	63	66	66	69

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

Analizując te dane pamiętać należy, że dla ich głębszej interpretacji niezbędne byłoby szybkie wdrożenie metodologii oceny edukacyjnej wartości dodanej. Niezależnie jednak od faktu, iż znacznie słabsze wyniki sprawdzianów i egzaminów w szkołach wiejskich w części można wyjaśnić przeciętnie słabszym przygotowaniem uczniów rozpoczynających naukę w szkołach wiejskich (wynikającego między innymi z niższego poziomu wykształcenia rodziców i trudniejszego dostępu do informacji), dane z tabeli 104 stawiają pod znakiem zapytania skuteczność stosowanych obecnie mechanizmów finansowania edukacji.

O ile przy analizie jakości kształcenia w szkołach podstawowych i w gimnazjach uwagę zwraca przede wszystkim zróżnicowanie wyników uczniów szkół wiejskich i miejskich, to w przypadku szkół ponadgimnazjalnych, w których nauka kończy się egzaminem maturalnym, zasadniczym czynnikiem różnicującym wyniki jest rodzaj szkoły. Z danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej³²⁹ wynika, że w 2013 r. egzamin maturalny pomyślnie zdało w pierwszym terminie:

- 94% absolwentów liceów ogólnokształcących, stanowiących największą grupę (63,7%) absolwentów szkół średnich przystępujących do matury,
- 72% absolwentów liceów profilowanych,
- 81% absolwentów techników,
- 37% absolwentów liceów uzupełniających,
- 35% absolwentów techników uzupełniających.

³²⁸ PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems (Volume V), PISA, OECD Publishing, 2014

³²⁹ Osiągnięcia maturzystów w 2013 roku. Sprawozdanie z egzaminu maturalnego w 2013 roku, Centralna Komisja Egzaminacyjna, 2013;

Wyniki te dobitnie świadczą o niskiej efektywności kształcenia w liceach i technikach uzupełniających i powinny skłonić do pogłębionych analiz ich funkcjonowania.

Rok 2013 był ostatnim, w którym o rozpoczęciu nauki szkolnej przez sześciolatków decydowali rodzice. Z danych Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, że nie udało się zrealizować założenia, iż w latach, w których wcześniejsze rozpoczęcie nauki zależy od decyzji rodziców lub opiekunów, relacja liczby sześciolatków rozpoczynających naukę szkolną do liczebności całego rocznika, będzie zmierzać do 50%. Co więcej, odsetek sześciolatków posyłanych do szkoły we wcześniejszym terminie od 2012 roku maleje. O ile bowiem w 2009 r. do szkoły trafiło 9,4% całego rocznika sześciolatków, a w 2010 r. 19,4% rocznika, to w kolejnych latach nastąpiło obniżenie tego wskaźnika do 17,6% w 2011 r., 12,8% w 2012 r. i około 15,5% w 2013 r. Działania Ministerstwa Edukacji Narodowej okazały się więc nieskuteczne, na co istotny wpływ miał bardzo ostry przebieg publicznej debaty nad stopniem przygotowania szkół do przyjęcia sześciolatków.

Zaniepokojenie budzą dane o wypadkach w przedszkolach i szkołach. Według danych Centrum Informatycznego Edukacji w roku szkolnym 2012/2013 w szkołach miało miejsce 71.141 wypadków. Jest to liczba nieco mniejsza (o 3,3%) niż w poprzednim roku szkolnym, świadczy jednak o konieczności dalszych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa uczniów. Dotyczy to w szczególności gimnazjów, w których liczba wypadków – w proporcji do liczby uczniów – była największa.

Rok 2013 był kolejnym rokiem spadku wydatków majątkowych w oświacie. W ujęciu skonsolidowanego rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych wyniosły one w 2013 r. 2.320,4 mln zł, czyli o 3,1% mniej niż w roku 2012 i aż o 34,1% niż w roku 2010. Za zasadniczą przyczynę tak wyraźnego ograniczania nakładów inwestycyjnych w oświacie uznać należy pogarszającą się sytuację finansową znacznej części gmin i związane z tym problemy z finansowaniem bieżącej działalności szkół.

- **W 2013 r. państwowy dług publiczny wzrósł do rekordowych 882,3 mld zł, a relacja długu do PKB zwiększyła się do najwyższego poziomu 53,9%.**
- **Wzrost długu Skarbu Państwa był prawie dwukrotnie wyższy niż rok wcześniej i wynikał z konieczności sfinansowania zwiększonego deficytu budżetu państwa oraz niedoborów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.**
- **Minister Finansów zarządzał długiem Skarbu Państwa efektywnie, zgodnie z założeniami strategii zarządzania długiem publicznym.**
- **Polska nie osiągnęła założeń określonych przez Komisję Europejską w zakresie redukcji nadmiernego deficytu, a ich realizację przesunięto o dwa lata (do 2015 r.).**

1. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych³³⁰

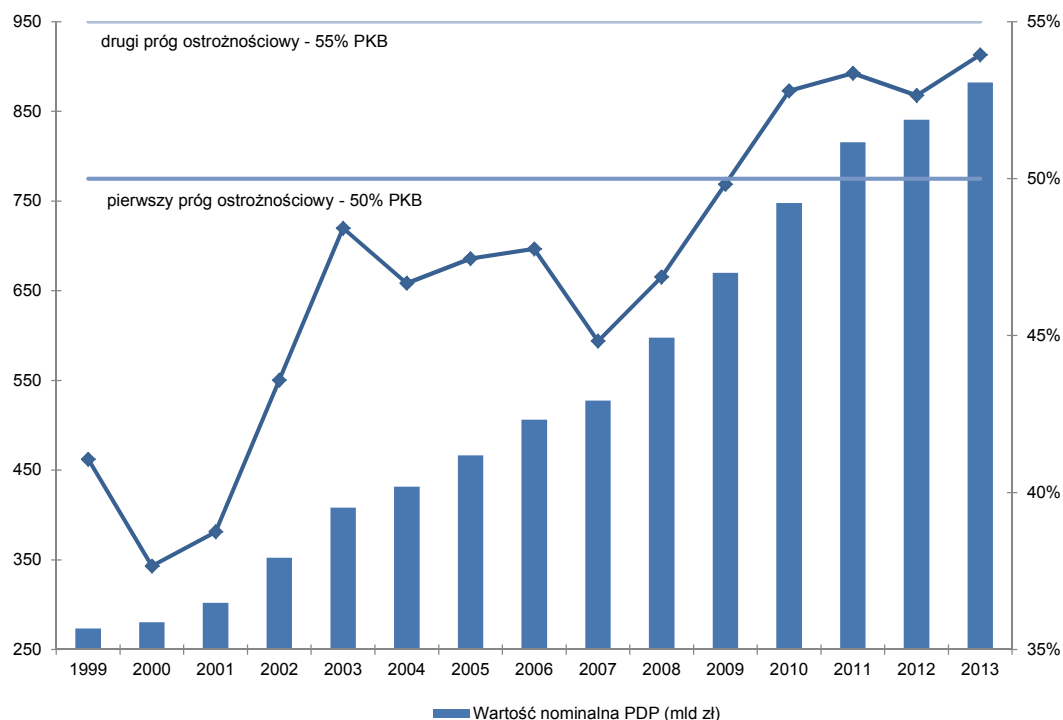
W 2013 r. nie udało się utrzymać rozpoczętej w 2011 r. tendencji zmniejszania w kolejnych latach wielkości nominalnego przyrostu długu publicznego, liczonego zarówno według metodologii krajowej, jak i unijnej.

Państwowy dług publiczny (PDP), obliczony według metodologii krajowej, tj. zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, równy jest wartości nominalnej zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. PDP, zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obejmuje zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych. PDP jest księgowym ujęciem wartości długu, wynikającym ze sprawozdań o zobowiązaniach i należnościach jednostek sektora finansów publicznych.

Na koniec 2013 r. wartość PDP została obliczona prawidłowo przez Ministra Finansów, na podstawie danych o zobowiązaniach poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych przesłanych przez GUS i po przeprowadzeniu konsolidacji tych zobowiązań. Wyniosła ona 882.306,0 mln zł i była wyższa od stanu na koniec 2012 r. o 41.829,2 mln zł, tj. o 5,0%. Wartościowy i procentowy wzrost PDP w 2013 r. był niższy niż jego średni wzrost w ciągu pięciu lat wcześniejszych. W latach 2008–2012 średni roczny wzrost PDP wyniósł 62.607,0 mln zł (średnio 9,8%).

³³⁰ Według danych na 14 maja 2014 r.

Wykres 61. Wartość nominalna PDP oraz jego relacja do PKB w latach 1999–2013



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W okresie od 2009 r. do 2012 r. przyrost procentowy PDP systematycznie się obniżał. Na 2013 r. planowano dalsze zmniejszanie się przyrostu PDP do 2,6%. Miało to pozwolić na zmniejszenie relacji PDP do PKB z poziomu 52,4%, zakładanego na koniec 2012 r., który faktycznie wyniósł 52,6%, do 51,4% na koniec 2013 r. PDP wzrósł o więcej niż planowano, a jego relacja do PKB wzrosła o 1,3 punktu procentowego do 53,9%. W latach 2008–2012 relacja PDP do PKB zwiększała się co roku średnio o 1,6 punktu procentowego.

Czwarty rok z rządu relacja PDP do PKB przekroczyła 50%, tj. „pierwszy próg ostrożnościowy”, określony w art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W trakcie 2013 r., w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 26 lipca 2013 r.³³¹, zawieszono ograniczenia wynikające z tego przepisu zobowiązujące Radę Ministrów do uchwalenia projektu ustawy budżetowej, w której relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. Umożliwiło to uchwalenie nowelizacji ustawy budżetowej w 2013 r., zakładającej zwiększenie tej relacji do 18,7%, tj. o 6,8 punktu procentowego powyżej dotychczasowego ograniczenia. Kolejną zmianą ustawy o finansach publicznych

³³¹ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 938).

z 8 listopada 2013 r.³³² przepis art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych uchylono z dniem 1 stycznia 2014 r.

W 2014 r. dokonano znacznego zmniejszenia długu Skarbu Państwa i tym samym PDP w wyniku przekazania z OFE do ZUS aktywów o wartości 153.151,2 mln zł (co odpowiada 51,5% jednostek rachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE). Skarbowe papiery wartościowe, nabywane przez Skarb Państwa, zostały umorzone, w wyniku czego PDP obniżył się o 130.187,6 mln zł. Odpowiada to 7,6% PKB prognozowanego w ustawie budżetowej na 2014 r. Uwzględniając wpływ przekazania części aktywów OFE do ZUS oraz pozostałych elementów zmian w systemie emerytalnym można stwierdzić, że zmiany te skutkować będą obniżeniem PDP o ponad 8%. Operacja przekazania aktywów z OFE do ZUS nie spowodowała zmniejszenia ryzyka przekroczenia progów ostrożnościowych, gdyż w dniu 9 maja 2014 r. dokonano nowelizacji ustawy o finansach publicznych, obniżając o 7 punktów procentowych wysokość progów ostrożnościowych relacji PDP do PKB. Uchwalone zmiany oznaczają, że progę 50% w ogóle nie będzie w ustawie o finansach publicznych. Pozostaną cztery progi, tj. 43%, 48%, 55% (który nie dotyczy reguły wydatkowej) i próg 60%, który jest zapisany w Konstytucji RP.

Podobnie jak w latach poprzednich, przyrost PDP w 2013 r. wynikał głównie ze wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 42.698,4 mln zł, tj. 5,6%. Przyrost ten był o 2,1% wyższy od przyrostu PDP. Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa wynikał przede wszystkim z konieczności zapewnienia środków na finansowanie deficytu budżetu państwa i środków na pożyczki dla FUS w celu pokrycia niedoboru przychodów. Na wzrost PDP wpłynęło także zwiększenie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 1.198,2 mln zł, tj. o 1,5%. Od 2011 r. można zauważyć zmniejszenie wartości rocznego przyrostu zadłużenia tej grupy jednostek sektora finansów publicznych. Na koniec 2013 r. dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wyniósł 65.218,4 mln zł. W 2013 r. obniżyło się skonsolidowane zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych wynikające w całości z zadłużenia FUS. Zmniejszyło się ono z 2.259,1 mln zł do 380,1 mln zł, tj. o 83,2%, i było efektem zmniejszenia stanu zobowiązań wymagalnych FUS wobec OFE oraz z tytułu kredytów bankowych. Wartość długu sektora ubezpieczeń społecznych nie obejmuje całego zadłużenia tego sektora, gdyż jest obliczane z uwzględnieniem konsolidacji zobowiązań. Eliminuje ona z PDP dług FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, których łączna wartość na koniec 2013 r. wyniosła 30.877,5 mln zł. Po raz pierwszy od 2009 r. zmniejszyło się także zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Na koniec 2013 r. wyniosło ono 4.266,5 mln zł i było o 236,2 mln zł, tj. o 5,2% niższe niż przed rokiem. Dług zmniejszyły zarówno samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, których organami założycielskimi są podmioty sektora rządowego (o 44,2 mln zł, tj. o 3,7%), jak i placówki samorządowe (o 192,0 mln zł, tj. o 5,8%).

³³² Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646).

Tabela 104. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	Wartość zadłużenia na				Zmiana	
	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	2013-2012	
	mln zł					%
ZADŁUŻENIE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH	747.899,2	815.346,2	840.476,8	882.306,0	41.829,2	5,0
ZADŁUŻENIE SEKTORA RZĄDOWEGO	692.360,5	748.805,9	770.819,5	813.526,3	42.706,9	5,5
Skarb Państwa	691.210,1	747.504,3	769.128,8	811.827,1	42.698,4	5,6
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	0	0	0	0	0	-
Uczelnie publiczne	274,0	332,4	486,4	532,0	45,6	9,4
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	831,9	951,1	1.188,6	1.144,5	-44,2	-3,7
Państwowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe	32,8	7,8	3,1	8,3	5,1	164,5
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	6,9	6,0	4,7	2,1	-2,6	-55,7
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	4,7	4,3	7,9	12,4	4,5	57,6
ZADŁUŻENIE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO	53.519,5	64.261,3	67.398,2	68.399,6	1.001,3	1,5
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	50.568,8	61.190,1	64.020,2	65.218,4	1.198,2	1,9
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	0	0	0	0	0	-
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	2.869,5	2.999,8	3.314,1	3.122,0	-192,0	-5,8
Samorządowe instytucje kultury	61,6	63,2	58,1	54,5	-3,6	-6,2
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	19,5	8,2	5,9	4,6	-1,3	-21,9
ZADŁUŻENIE SEKTORA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	2.019,3	2.279,1	2.259,1	380,1	-1.879,0	-83,2
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0	0,0	0	0	0	-
Fundusze zarządzane przez ZUS	2.019,3	2.279,1	2.259,1	380,1	-1.879,0	-83,2
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	0	0	0	0	0	-
Narodowy Fundusz Zdrowia	0	0	0	0	0	-

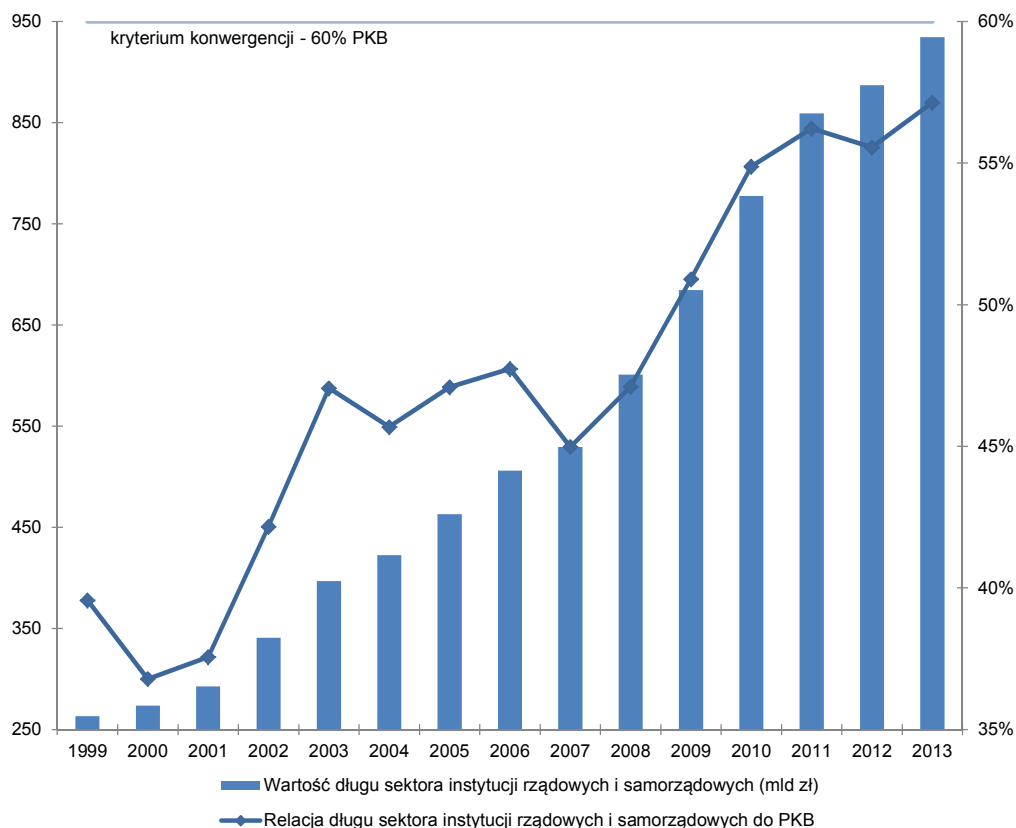
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych lepiej niż PDP obrazuje stan finansów publicznych, gdyż przy jego obliczeniu uwzględnia się rozszerzony w stosunku do PDP zakres podmiotowy i przedmiotowy długu. Zadłużenie to, obliczane według stosowanej w Unii Europejskiej metodologii ESA95³³³ na potrzeby oceny spełniania przez kraje członkowskie Unii Europejskiej kryterium konwergencji, umożliwia porównywanie zadłużenia krajów unijnych.

³³³ ESA95 – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych to międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy dla szczegółowego opisu gospodarki (tj. regionów, krajów czy grup krajów), jej składowych oraz relacji z innymi gospodarkami. Od września 2014 r. w państwach członkowskich europejskich standard ESA95 zostanie zastąpiony standardem ESA2010.

Na koniec 2013 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 934.608,7 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 47.736,1 mln zł, tj. o 5,4%. Dla porównania w 2012 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł o 27.665,6 mln zł i było to najniższe od 2008 r. nominalne zwiększenie wartości tego zadłużenia. Wartościowy i procentowy wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. był jednak niższy niż jego średni wzrost w ciągu pięciu lat wcześniejszych. W latach 2008–2012 średni roczny wzrost PDP wyniósł 71.506,2 mln zł (średnio 10,9%).

Wykres 62. Wartość nominalna długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jego relacja do PDP w latach 1999–2013



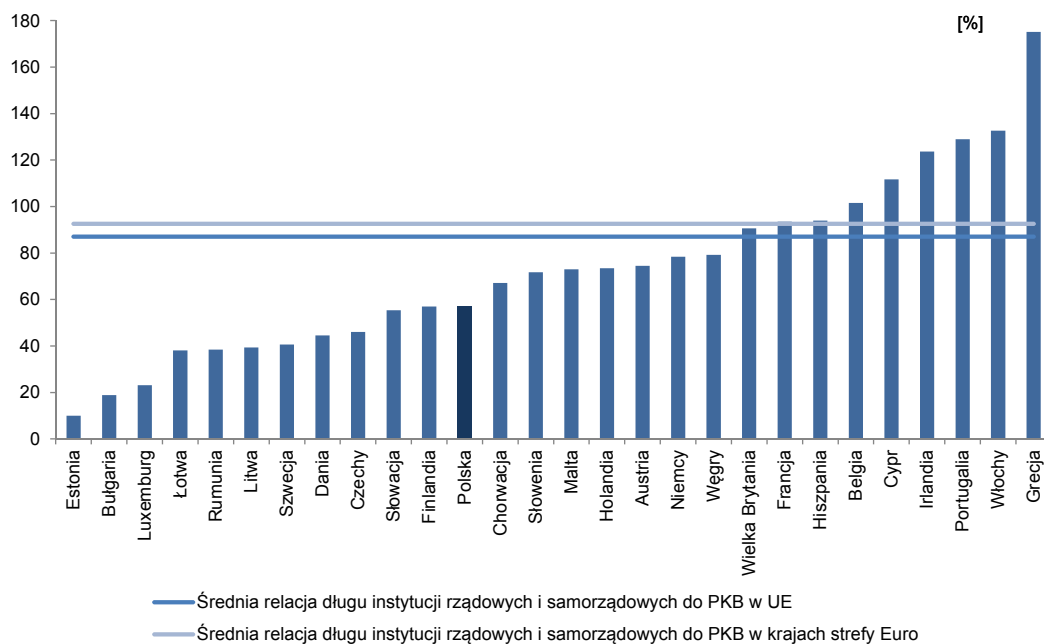
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2013 r. wyniosła 57,1% i w ciągu roku zwiększyła się o 1,6 punktu procentowego. Była ona o 2,9 punktu procentowego niższa od kryterium określonego w warunkach konwergencji. W 2012 r. przy najniższym od 2008 r. wzroście długu liczonego zgodnie ze standardami ESA95 relacja tego zadłużenia do PKB zmniejszyła się o 0,7 punktu procentowego. Po raz pierwszy od 2007 r. relacja ta w ciągu roku uległa zmniejszeniu. W latach 2008–2012 średni roczny wzrost relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB wynosił 2,1 punktu procentowego.

Osiągnięcie na koniec 2013 r. relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na poziomie 57,1% stawia Polskę na 12 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej. W 2012 r. było to miejsce 13. Średnia wartość tej relacji w Unii Europejskiej na koniec 2013 r. wyniosła 87,1%,

a w krajach strefy euro 92,6%. Wyższe relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej, w tym Niemcy, Wielka Brytania, Francja. Najwyższe wskaźniki zadłużenia na koniec 2013 r. miały Grecja (175,1% PKB) i Włochy (132,6% PKB), najniższe Estonia (10% PKB), Bułgaria (18,9% PKB) i Luksemburg (23,1% PKB).

Wykres 63. Wartość relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB w krajach Unii Europejskiej (w procentach) na koniec 2013 r.



Źródło: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

Od 2007 r. systematycznie powiększa się różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP. W 2013 r. wyniosła ona 52.302,7 mln zł i była ponad 27-krotnie wyższa niż w 2007 r. Głównym powodem różnic między wartością długu publicznego wyliczonego według metodologii krajowej i unijnej jest zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), które doliczane jest do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ustawa o finansach publicznych nie zalicza KFD do jednostek sektora finansów publicznych. W konsekwencji jego zobowiązania nie są wykazane w długu publicznym liczonym według metodologii krajowej. Ze względu na realizację przez ten fundusz zadań o charakterze publicznym wartość tych zobowiązań jest uwzględniana w zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych liczonym według metodologii unijnej. Różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP zaczęła znacząco narastać od 2009 r., kiedy podjęto decyzję o finansowaniu budowy dróg krajowych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad przy wykorzystaniu środków KFD. Wcześniej zadania te finansowano bezpośrednio z budżetu państwa.

Tabela 105. Różnice pomiędzy PDP a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY - 882.306,0 mln zł	
Zwiększenia – razem 55.415,2 mln zł, z tego:	
zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego	43.644,7 mln zł
zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	11.423,8 mln zł
zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych	243,0 mln zł
zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe	101,3 mln zł
przejęcie przez jednostki sektora finansów publicznych długu w wyniku uruchomienia gwarancji	2,4 mln zł
Zmniejszenia – razem 3.112,5 mln zł, z tego:	
zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	2.217,3 mln zł
skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	895,2 mln zł
Różnica – 52.302,7 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 934.608,7 mln zł	

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Utrzymywanie różnic w metodologii liczenia długu publicznego nie ma racjonalnego uzasadnienia. Stosowanie metodologii krajowej pozwala na wykazywanie długu na niższym poziomie i unikanie wdrażania drastycznych działań sanacyjnych. Niesie natomiast ryzyko przekroczenia progu 60%, liczonego według metodologii unijnej, w sytuacji gdy w sposób niekontrolowany będzie przyrastało zadłużenie nie ujmowane w PDP. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała w przeszłości na zasadność ujednoczenia metodologii liczenia długu publicznego.

2. Dług Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa, zgodnie z art. 73 ust. 4 w związku z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obejmuje zadłużenie z tytułu wyemitowanych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych wszystkich części budżetowych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań jednostek Skarbu Państwa.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2013 r. wyniósł 838.025,4 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 44.171,7 mln zł, tj. o 5,6%³³⁴. Był to wzrost o 21.445,5 mln zł wyższy niż rok wcześniej. Dla porównania w okresie od końca 2002 r. do zakończenia 2012 r. dług Skarbu Państwa wzrastał średnio o 46.356,0 mln zł i o 9,9% rocznie. Bez przeprowadzenia eliminacji wzajemnych zobowiązań, o których mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dług Skarbu Państwa byłby wyższy o 18.181,5 mln zł. W kwocie tej 99,99% stanowią zobowiązania wobec państwowych funduszy celowych z tytułu wolnych środków, przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie³³⁵.

³³⁴ Według danych na dzień 14 maja 2014 r.

³³⁵ Cztery fundusze celowe (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy, Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców) miały zdeponowane na rachunkach w BGK środki o łącznej wartości 16.328,3 mln zł.

Głównym powodem wzrostu długu Skarbu Państwa było finansowanie emisją skarbowych papierów wartościowych deficytu budżetu państwa w kwocie 42.194,1 mln zł i pożyczek udzielonych FUS z budżetu państwa w wysokości 12.000,0 mln zł, a także ubytku składek przekazywanych z FUS do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 10.728,5 mln zł. Przyrost długu Skarbu Państwa został ograniczony o 11.455,6 mln zł w wyniku przeprowadzenia w ostatnim kwartale 2013 r. przedterminowych odkupów obligacji na rynku krajowym i zagranicznym, o 6.249,0 mln zł poprzez uzyskanie nadwyżki budżetu środków europejskich oraz o 1.882,2 mln zł na skutek umocnienia się złotego wobec walut obcych, w których nominowane jest zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa.

Na koniec 2013 r. dług Skarbu Państwa mógłby być niższy o 2.000 mln zł, gdyby Minister Finansów w lipcu 2013 r. nie zdecydował o nieodpłatnym przekazaniu BGK obligacji Skarbu Państwa w celu podwyższenia funduszy własnych BGK. Mimo że taką operację dopuszcza art. 5a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego³³⁶, to jednak termin jej przeprowadzenia spowodował wcześniejsze, o co najmniej pół roku, niż było to niezbędne, zwiększenie zadłużenia Skarbu Państwa. W konsekwencji, w warunkach deficytu budżetu państwa, wcześniej zostaną poniesione koszty refinansowania tego długu. Kwotę tych kosztów można oszacować w okresie półrocznym na około 30 mln zł³³⁷. Decyzja o podwyższeniu funduszy własnych BGK była uzasadniana koniecznością zwiększenia limitu koncentracji zaangażowań w BGK w celu rozwoju Programu Inwestycje Polskie. Tymczasem według danych BGK na dzień 31 grudnia 2013 r. najwyższa wartość zaangażowania była nadal niższa niż limit przed dokapitalizowaniem. Fundusze własne BGK przed zwiększeniem kapitałów własnych banku były także prawie wystarczające do spełnienia na koniec 2013 r. bardziej restrykcyjnych zasad obliczania limitu zaangażowań, wprowadzonych regulacjami wewnętrznymi Banku. Aby nie naruszyć tych uregulowań, wystarczyłoby zwiększenie funduszy własnych BGK o około 100 mln zł, zamiast o 2 mld zł. Wcześniejsze przekazanie obligacji nie znajduje uzasadnienia także dlatego, że operacja taka może być przeprowadzona w stosunkowo krótkim okresie – około tygodnia.

Według kryterium miejsca emisji udziały zadłużenia krajowego i zagranicznego w długu Skarbu Państwa pozostały na poziomach porównywalnych z końcem 2012 r. i wyniosły 69,7% oraz 30,3%.

Największą składową długu Skarbu Państwa stanowiły zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych w kwocie 768.119,9 mln zł (91,7% w strukturze długu), z czego wyemitowane w kraju – 574.338,0 mln zł (68,5% długu) i za granicą – 193.781,9 mln zł (23,1% długu). Kredyty zagraniczne stanowiły 7,2% długu Skarbu Państwa, a pozostałe zadłużenie krajowe, na które składały się skonsolidowane w ramach Skarbu Państwa zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie – 1,2%.

Dług Skarbu Państwa w ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, wynosił 403.314,7 mln zł i 434.710,7 mln zł. Udział długu Skarbu Państwa wobec nierezydentów trzeci z rzędu przekracza poziom 50%. Po wzroście do poziomu 54,5% na koniec 2012 r., w 2013 r. zmniejszył się do 51,9%.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, na koniec 2013 r. wyniósł 584.273,0 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2012 r. wzrósł o 41.303,1 mln zł, tj. o 7,6%. Stanowi

³³⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 510.

³³⁷ Do oszacowania kosztów finansowania długu przyjęto średni koszt pozyskania obligacji dwuletnich w 2013 r.

to jeden z największych wzrostów długu krajowego Skarbu Państwa w ostatnich 11 latach. W okresie od 2002 r. do 2012 r. wzrastał on średnio o 32.540,1 mln zł rocznie.

Prawie połowę długu krajowego Skarbu Państwa (45,6%) stanowiły zobowiązania wobec instytucji krajowego sektora pozabankowego. Zadłużenie wobec tej grupy wierzycieli na koniec 2013 r. wynosiło 276.428,5 mln zł. W sektorze pozabankowym przeważały otwarte fundusze emerytalne posiadające w swoich portfelach na koniec 2013 r. obligacje rynkowe o łącznej wartości nominalnej 125.773,1 mln zł. Od końca 2004 r. zadłużenie wobec otwartych funduszy emerytalnych wzrosło ponad trzykrotnie (o 86.577,6 mln zł), a udział zobowiązań wobec tych instytucji w długu Skarbu Państwa wobec sektora pozabankowego wzrósł o 18 punktów procentowych – z 27,3% do 45,3% na koniec 2013 r. Znaczącymi wierzycielami w tej grupie były także zakłady ubezpieczeń i fundusze inwestycyjne, wobec których Skarb Państwa na koniec 2013 r. miał zobowiązania z tytułu obligacji rynkowych w wysokości 51.967,9 mln zł i 46.748,6 mln zł.

Od 2008 r. systematycznie wzrasta zainteresowanie inwestorów zagranicznych krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi. Do 2013 r. nastąpił prawie 3,5-krotny wzrost zadłużenia wobec tej grupy wierzycieli – z 55.875,1 mln zł do 193.158,3 mln zł. Napływ kapitałów zagranicznych na rynek krajowych skarbowych papierów wartościowych trwał do końca kwietnia 2013 r. i spowodował wzrost zobowiązań o 16.836,5 mln zł do rekordowej wysokości 207.315,3 mln zł. Czynnikiem stymulującym popyt były utrzymująca się nadwyżka rentowności instrumentów złotych nad rentownością instrumentów w euro i dolarze amerykańskim oraz wysoka ocena wiarygodności Polski na rynkach finansowych. Od maja do grudnia 2013 r. tendencja ta uległa zmianie. Zobowiązania wobec inwestorów zagranicznych zmniejszyły się o 14.156,9 mln zł. Odpływ kapitału był spowodowany czynnikami zewnętrznymi, w tym obawami o skutki ograniczania programu skupu aktywów przez Rezerwę Federalną Stanów Zjednoczonych. Operacja ta została rozpoczęta w grudniu 2013 r. i spowodowała odwrót inwestorów od rynków wschodzących. Według stanu na koniec 2013 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych stanowiło 33,6% zadłużenia z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych. W stosunku do stanu na koniec 2012 r. proporcja ta zmniejszyła się o 2,1 punktu procentowego, jednak w latach 2009–2012 udział ten wzrósł z 17,7% do 35,7%. Utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych, oraz duża zmienność w stosunkowo krótkim okresie powoduje zwiększenie ryzyka stabilności refinansowania w związku z potencjalną możliwością szybkiego wycofania się inwestorów zagranicznych z rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych. W sytuacji kryzysu na światowych rynkach finansowych i w niektórych państwach strefy euro inwestorzy zagraniczni w pierwszej kolejności sprzedają papiery wartościowe z rynków wschodzących, do których zalicza się Polska. Gwałtowne wycofanie się inwestorów zagranicznych z krajowego rynku skarbowych papierów wartościowych mogłoby w krótkim okresie utrudnić dokonywanie nowych emisji skarbowych papierów wartościowych. Spowodowałoby to konieczność emitowania długu o zwiększonej rentowności.

Na koniec 2013 r. zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wobec krajowych banków komercyjnych wyniosło 114.686,2 mln zł i w ciągu roku zwiększyło się o 23.159,9 mln zł. Udział tego zadłużenia w krajowym długu Skarbu Państwa zwiększył się o 2,8 punktu procentowego do 19,6%. Od 2009 r. do 2012 r. udział zadłużenia krajowego Skarbu Państwa wobec krajowych banków komercyjnych systematycznie się obniżał z 31,6% do 16,9%.

Tabela 106. Dług krajowy Skarbu Państwa w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	Zmiana 2013-2012	
	mln zł				%	
DŁUG SKARBU PAŃSTWA	701.850,6	771.127,5	793.853,7	838.025,4	44.171,7	5,6
Dług krajowy Skarbu Państwa	507.010,6	524.689,6	542.969,9	584.273,0	41.303,1	7,6
Skarbowe papiery wartościowe	506.984,5	514.285,2	533.477,5	574.338,0	40.860,5	7,7
obligacje rynkowe	471.292,2	495.211,4	519.999,2	565.703,8	45.704,6	8,8
bony skarbowe	27.966,1	12.013,8	6.110,4	0	-6.110,4	-100,0
obligacje oszczędnościowe	7.618,0	7.060,0	7.367,9	8.634,2	1.266,2	17,2
nierynkowe spw	108,1	0	0	0	0	-
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	26,1	10.404,3	9.492,4	9.935,1	442,6	4,7
wolne środki jsfp ¹	0	10.391,5	9.438,1	9.918,5	480,4	5,1
przedpłaty na samochody	4,0	3,5	3,6	3,6	-0,02	-0,6
zobowiązania wymagalne	22,1	9,3	50,8	13,1	-37,8	-74,3

¹ Wolne środki niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjęte w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2013 r. dług krajowy z tytułu skarbowych papierów wartościowych wzrósł o 40.860,5 mln zł i dotyczył prawie wszystkich rodzajów obligacji rynkowych³³⁸. W trakcie 2013 r. Minister Finansów zaprzestał emisji bonów skarbowych, co doprowadziło do całkowitego oddłużenia w tym instrumencie. Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystywał także wolne środki przekazane przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych. Zobowiązania wobec tych jednostek stanowią prawie całą kwotę zadłużenia wykazywanego w kategorii pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa. Po dokonaniu konsolidacji zobowiązań w ramach Skarbu Państwa zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt i zarządzanie na koniec 2013 r. wyniosły 9.918,5 mln zł³³⁹. Przed wyeliminowaniem zobowiązań w ramach Skarbu Państwa wartość zobowiązań z tytułu środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt i zarządzanie na koniec 2013 r. wyniosła 28.099,0 mln zł.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Dług zagraniczny Skarbu Państwa na koniec 2013 r. w ujęciu złotowym wyniósł 253.752,3 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 2.868,6 mln zł, tj. o 1,1%. W 2013 r. wzrost długu zagranicznego był nieznacznie niższy niż w 2012 r. (1,8%). W latach wcześniejszych odnotowywano dużo wyższe wzrosty zadłużenia zagranicznego, związane głównie z osłabianiem się złotego wobec walut obcych, w których wyemitowane zostało zadłużenie. W strukturze walutowej długu zagranicznego 70,9% stanowiło zadłużenie w euro, 16,8% w dolarach amerykańskich, 7,1% we frankach szwajcarskich, 5,2% w jenach

³³⁸ Zmniejszenie zadłużenia łącznie o 6.955,2 mln zł wystąpiło w przypadku obligacji stałoprocentowych dziesięcioletnich (DS) i trzyletnich zmiennoprocentowych (TZ) oraz obligacji dziesięcioletnich zmiennoprocentowych serii PP, których nabywcą był Bank Handlowy.

³³⁹ 79,2% tej kwoty (7.855,1 mln zł) stanowią łączne zobowiązania Ministra Finansów wobec Narodowego Funduszu Zdrowia i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które nie są jednostkami Skarbu Państwa.

japońskich. Utrzymywanie znacznego zadłużenia zagranicznego w euro jest związane z perspektywą przystąpienia Polski do strefy euro.

W stosunku do 2012 r. zadłużenie zagraniczne w jenach japońskich i euro wzrosło o 13,9% i 1,9%, w dolarach amerykańskich zmniejszyło się o 0,9%, a we frankach szwajcarskich nie zmieniło się. Powodem niskiego wzrostu zadłużenia zagranicznego w 2013 r. było znaczne umocnienie się złotego w relacji do jena japońskiego (obniżenie kursu o 20,3%) rekompensujące wzrost zadłużenia w tej walucie, nieznaczne umocnienie w relacji do dolara amerykańskiego i franka szwajcarskiego (o 2,8% i 0,2%) przy niewielkim osłabieniu się kursu złotego do euro (o 1,4%), a także stosunkowo niewielki przyrost długu w tych walutach.

Tabela 107. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	Zmiana 2013-2012	
	mln zł				%	
DŁUG SKRABU PAŃSTWA	701.850,6	771.127,5	793.853,7	838.025,4	44.171,7	5,6
Dług zagraniczny	194.840,0	246.438,0	250.883,8	253.752,3	2.868,6	1,1
Dług z tytułu SPW	155.468,1	195.271,1	199.955,1	193.781,9	-6.173,2	-3,1
Kredyty	39.370,9	51.166,8	50.928,6	59.970,4	9.041,8	17,8
Klub Paryski	306,7	271,7	136,4	36,9	-99,5	-73,0
Międzynarodowe Instytucje Finansowe	38.874,5	50.716,8	50.688,1	59.883,8	9.195,7	18,1
Bank Światowy	15.682,5	19.628,0	20.855,6	25.112,8	4.257,2	20,4
Europejski Bank Inwestycyjny	22.361,5	30.295,3	29.130,2	34.024,6	4.894,4	16,8
Bank Rozwoju Rady Europy	830,6	793,4	702,4	746,4	44	6,3
Pozostałe	189,6	178,4	104,1	49,8	-54,3	-52,2
Pozostałe zadłużenie zagraniczne	0,9	0,003	0,1	0,003	-0,1	-95,7
Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 USD)	2,9641	3,4174	3,0996	3,012	-0,0876	-2,8
Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 EUR)	3,9603	4,4168	4,0882	4,1472	0,059	1,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2013 r. przeliczone na euro było niższe niż w 2012 r. o 0,3%, a w przeliczeniu na dolara amerykańskiego wyższe o 4,1%.

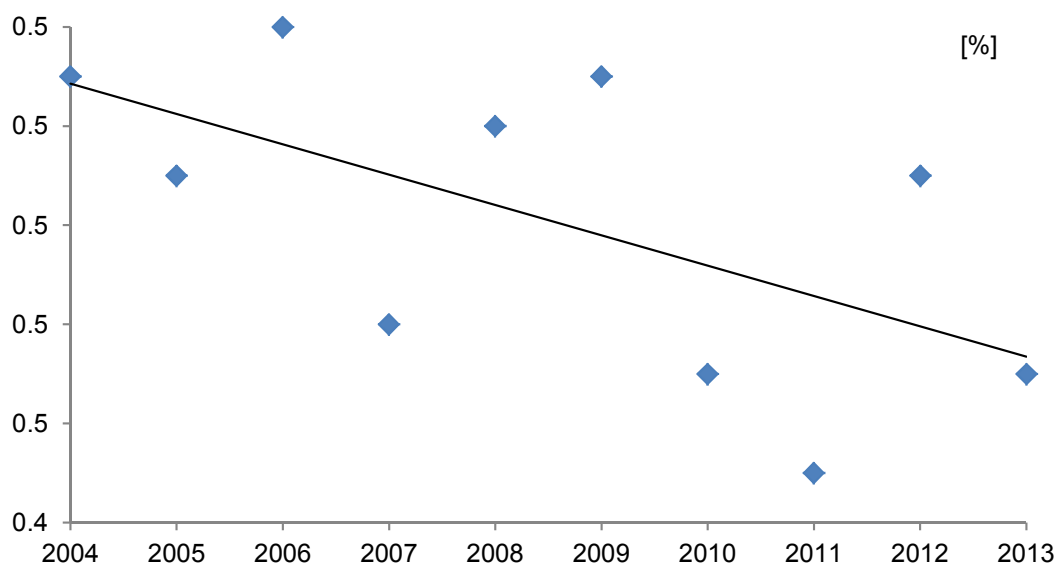
3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

W 2013 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013-16*, zaakceptowanej przez Radę Ministrów we wrześniu 2012 r. oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, przyjętej we wrześniu 2013 r. Oba dokumenty definiowały ten sam cel zarządzania długiem i prezentowały elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania. Celem określonym w tych dokumentach była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu.

Realizacja tego celu polegała na stosowaniu instrumentów o jak najdłuższych terminach wykupu i wzroście ich udziału w długu ogółem, a także optymalnym doborze rynków i instrumentów zarzą-

dzania długiem do warunków panujących w 2013 r. na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym. Minimalizacji kosztów obsługi długu służyło także podnoszenie efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych. W tym celu Minister Finansów emitował płynne serie obligacji benchmarkowych³⁴⁰, utrzymywał obecność Polski na międzynarodowych rynkach finansowych, a także w październiku 2013 r. wprowadził nowe techniczne usprawnienia w zakresie przeprowadzania i rozliczania przetargów. Miernikiem obrazującym poziom kosztów obsługi długu jest relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa (odsetek i dyskonta wypłaconego od bonów i obligacji skarbowych, odsetek wypłaconych od kredytów zagranicznych oraz środków przyjętych w depozyt/zarządzanie) pomniejszonych o dochody z tytułu premii i odsetek od skarbowych papierów wartościowych do średniego poziomu zobowiązań Skarbu Państwa. W latach 2004-2013 można zauważyć tendencję obniżania się wskaźnika kosztów z pewnymi odchyleniami, będącymi pochodną sytuacji na rynkach finansowych. Przykładowo wzrost tego wskaźnika w 2012 r. wynikał głównie z koncentracji płatności z tytułu dyskonta od obligacji zerokuponowych wyemitowanych w 2010 r. Odnutowane w 2013 r. obniżenie rentowności sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych nie miało natychmiastowego wpływu na poziom kasowych kosztów obsługi długu w 2013 r. Będzie on zauważalny dopiero przy płatnościach kuponowych bądź, w przypadku dyskonta, przy wykupie obligacji sprzedawanych w 2013 r.

Wykres 64. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2004–2013



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ramach procesu zarządzania długiem Skarbu Państwa Minister Finansów w większości przestrzegał określonych w Strategii wskaźników określających poszczególne ryzyka zarządzania długiem.

³⁴⁰ Emisja benchmarkowa – wartościowo duża emisja spw stanowiąca równowartość minimum 5 mld euro, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynkowa wycena emisji benchmarkowej stanowi punkt odniesienia dla poziomu stóp procentowych w danym segmencie zapadalności spw.

4. Poręczenia i należności Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w ustawie budżetowej na 2013 r. został ustalony na 300.000,0 mln zł i był o 100.000,0 mln zł wyższy niż w 2012 roku. Od 2009 r. głównym czynnikiem, decydującym o wielkości limitu była możliwość wykorzystania poręczeń i gwarancji dla wsparcia polskiego systemu finansowego przewidzianego w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym³⁴¹ oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych³⁴². Dotychczas Minister Finansów nie udzielił żadnej gwarancji w oparciu o przepisy tych ustaw. Na wielkość szacowanego na 2013 r. limitu poręczeń i gwarancji wpływ miało również uwzględnienie przewidywanej skali zaciągania zobowiązań w celu zapewnienia finansowania Krajowego Funduszu Drogowego oraz PKP Polskich Linii Kolejowych S.A.

Ustawowy limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa wykorzystany został w kwocie 10.959,8 mln zł, tj. w 3,6%. W 2013 r., na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁴³, udzielonych zostało 6 gwarancji. Trzy gwarancje obejmowały zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego, wynikające z zaciągniętych kredytów na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (7.781,4 mln zł), dwóch udzielono Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu w związku z kredytami zaciągniętymi przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na modernizację infrastruktury kolejowej (334,0 mln zł) oraz PKP Intercity S.A. na sfinansowanie projektu zakupu taboru kolejowego dużych prędkości (894,4 mln zł). Jedna gwarancja dotyczyła spłaty zobowiązań z emisji obligacji PKP PLK S.A. przeznaczonych na częściowe sfinansowanie wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją projektów ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych (1.950,0 mln zł).

Potencjalne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2013 r. wyniosły 104.847,1 mln zł. Oznacza to wzrost potencjalnych zobowiązań w stosunku do stanu na koniec 2012 r. o 7.393,7 mln zł, tj. o 7,5%. Z największej sumy poręczeń i gwarancji korzysta Bank Gospodarstwa Krajowego – 79.091,9 mln zł (w tym na wsparcie KFD – 70.978,7 mln zł), co stanowi prawie 70% udziału w łącznej kwocie potencjalnych niewymagalnych zobowiązań na koniec 2013 r. Kolejne podmioty z największym udziałem w kwocie potencjalnych zobowiązań to: Gdańsk Transport Company S.A. (gwarancja wypłat z KFD) – 8,1%, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – 7,0%, Autostrada Wielkopolska S.A. II (gwarancja wypłat z KFD) – 6,8%,

Kwota potencjalnych zobowiązań, zakwalifikowana do zobowiązań o podwyższonym ryzyku ich spłaty ze środków budżetowych wyniosła 2.239,6 mln zł i stanowiła 2,1% kwoty niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa na koniec 2013 r. Pozostałe zobowiązania zakwalifikowane zostały do niższych kategorii ryzyka ich spłaty ze środków budżetowych.

Relacja niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB w 2013 r. wyniosła 6,4% i wzrosła w porównaniu do 2012 r. o 0,3 punktu procentowego. Wartość ta była niższa od przewidywanej relacji ujętej w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013-2016” o 1,4 punktu procentowego. Udział potencjalnych zobowiązań zaliczonych do kategorii zobowiązań o niskim ryzyku spłaty ze środków budżetowych stanowił prawie 87% kwoty niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa na koniec 2013 r.

³⁴¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 158.

³⁴² Dz. U. Nr 40, poz. 226 ze zm.

³⁴³ Dz. U. z 2012 r. poz. 657 ze zm.

W 2013 r. Minister Finansów z budżetu państwa dokonał spłat zobowiązań z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń w kwocie 1,9 mln zł. Wydatki te były o 4,4, mln zł niższe niż w 2012 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 89.143,7 mln zł i były o 19.308,2 mln zł, tj. o 27,6% wyższe niż na koniec 2012 r.

Tabela 108. Należności Skarbu Państwa oraz ich zmiany w 2013 r.

Wyszczególnienie	Stan na:		Zmiana 2013–2012	
	31.12.2012.	31.12.2013.		
	w mln zł			%
Razem	69.835,5	89.143,7	19.308,2	27,6
1. Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty	38.952,6	46.848,6	7.896,0	20,3
1) Należności podatkowe, w tym:	29.554,4	35.595,8	6.041,4	20,4
Podatki pośrednie	22.951,4	27.694,8	4.743,5	20,7
Podatek dochodowy od osób prawnych	1.278,4	1.883,8	605,4	47,4
Podatek dochodowy od osób fizycznych	5.308,9	6.002,9	694,0	13,1
Podatki zniesione	15,7	14,4	-1,3	-8,5
2) Należności niepodatkowe, w tym:	9.398,2	11.252,8	1.854,6	19,7
Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP	13,4	6,8	-6,7	-49,7
Cła	978,1	910,7	-67,4	-6,9
Pozostałe dochody ¹	8.406,6	10.335,3	1.928,7	22,9
2. Należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	4.852,1	4.618,2	-233,9	-4,8
3. Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa:	19.879,6	31.814,0	11.934,4	60,0
Pożyczka dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	18.877,5	30.877,5	12.000,0	63,6
Pożyczki na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	440,8	391,3	-49,5	-11,2
Pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych	97,6	50,4	-47,2	-48,4
Pożyczki udzielane sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	299,8	292,7	-7,1	-2,4
Pożyczka dla KUKKE	93,9	78,2	-15,8	-16,8
Pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego	69,9	123,8	53,9	77,1
4. Należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych ²	4.981,5	5.006,5	24,9	0,5
5. Należności z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, z tego:	572,6	316,5	-256,1	-44,7
z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych	499,9	306,9	-193,0	-38,6
z tytułu gwarancji zagranicznych	72,7	9,6	-63,1	-86,8
6. Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	258,7	195,2	-63,4	-24,5
7. Inne należności	338,4	344,8	6,4	1,9

¹ Obejmują należności z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jst oraz zaległości z tytułu opłat, grzywien, kar i różnych innych dochodów.

² Wyliczeń dokonano po kursach z dnia 31 grudnia 2012 r.: 3,0996 PLN/USD; 4,0882 PLN/EUR; 0,21 PLN/RT oraz z dnia 31 grudnia 2013 r.: 3,0120 PLN/USD; 4,1472 PLN/EUR; 0,21 PLN/RT.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2013 r. największy udział w należnościach Skarbu Państwa miały należności podatkowe i niepodatkowe (52,5%) oraz należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa (35,7%). Pozostałe tytuły należności stanowiły między innymi należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych oraz należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych.

Na koniec 2013 r. należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty zwiększyły się o 7.896,0 mln zł, tj. o 20,3%. W kwocie należności, zaległości stanowiły 98,0% i w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. zwiększyły się o 16,7%. Szczegółowy opis stanu zaległości podatkowych i niepodatkowych zawarty został w rozdziale VI. pkt 2.1.1.

Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. o 11.934,4 mln zł, tj. 60,0%. Wzrost należności nastąpił głównie w wyniku udzielenia pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w łącznej wysokości 12.000 mln zł. W znacznie mniejszym stopniu na zwiększenie należności wpływ miały pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego udzielane w ramach prowadzonych postępowań naprawczych i ostrożnościowych, w wysokości 60,5 mln zł. Pozostałe należności z tytułu pożyczek udzielonych na prefinsowanie dla jednostek sektora finansów publicznych, sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych zmniejszyły się łącznie o 72,4 mln zł w wyniku spłat dokonanych przez dłużników. Zmniejszenie stanu należności wynikało także z umorzenia 30,7 mln zł, z tytułu 26 pożyczek udzielonych samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej. Umorzenie odbywało się na zasadach określonych w art. 35 ust. 10 i 10a oraz art. 41c ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej³⁴⁴ oraz postanowieniach umowy z dnia 17 czerwca 2005 r. zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, po spłacie przez spoz 30% należności głównej wraz z odsetkami w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy o pożyczkę.

Zmniejszenie stanu należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych było skutkiem umorzenia przez banki części zadłużenia kredytobiorców. Kwota umorzeń wyniosła 200,7 mln zł i stanowiła prawie 86% kwoty, o którą zmniejszyły się należności z tego tytułu w 2013 r. Umorzenia dokonywane były na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych³⁴⁵ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych³⁴⁶.

W 2013 r. należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych zwiększyły się o 24,9 mln zł, tj. o 0,5% głównie z powodu wypłat kolejnych transz kredytów udzielonych Angoli, Wietnamowi i Chinom.

Należności z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń zmniejszyły się o 282,8 mln zł. Zmniejszenia te były wynikiem zawarcia umowy objęcia akcji w zamian za część wierzytelności, dokonanej na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzy-

³⁴⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

³⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 763.

³⁴⁶ Dz. U. Nr 226, poz. 1815 ze zm.

telności w całości lub w części³⁴⁷, zawarcia umowy o zwolnienie z długu oraz umorzenia wierzytelności po przeprowadzeniu postępowań stwierdzających, że dłużnicy Skarbu Państwa nie są w stanie spłacać swoich zobowiązań, a także w wyniku działań windykacyjnych. Zwiększając na stan należności o 26,7 mln zł wpłynęło zaewidencjonowanie odsetek ustawowych od wierzytelności Skarbu Państwa i płatności dokonanych ze środków budżetowych z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń. Należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiły 0,3% łącznych, potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu.

5. Wykonanie działań objętych programem konwergencji

Kryteria konwergencji to wskaźniki ekonomiczne i zasady, jakie powinny spełniać państwa aspirujące do pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym przyjęcia wspólnej waluty euro. Na koniec 2013 r. Polska wypełniała dwa z czterech kryteriów konwergencji nominalnej.

W grudniu 2013 r. Polska wypełniała kryterium stabilności cen, wymagające kształtowania inflacji danego państwa, w ciągu roku poprzedzającego badanie, poniżej średniej inflacji trzech państw Unii Europejskiej o najbardziej stabilnym poziomie cen powiększonej o 1,5 punktu procentowego. Inflację tę mierzy się wskaźnikiem ustalonym przez Eurostat, nieznacznie różniącym się od wskaźnika prezentowanego przez GUS. Wskaźnik ten wyniósł dla Polski 0,8% i był niższy o 1,0 punkt procentowy od wartości referencyjnej (1,8%). Wartość referencyjna została obliczona na podstawie danych z Łotwy, Bułgarii i Cypru.

W grudniu 2013 r. Polska wypełniała także kryterium stóp procentowych. Przy ocenie jego wypełnienia brane są pod uwagę te same państwa, jak przy kryterium inflacyjnym. W ciągu roku przed badaniem średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa obligacji skarbowych nie może przekraczać stopy procentowej wspomnianych państw o więcej niż 2 punkty procentowe. Średnia długoterminowa stopa procentowa obligacji skarbowych dla Polski za ostatnie 12 miesięcy wyniosła 4,0% i ukształtowała się o 1,4 punktu procentowego poniżej wartości referencyjnej. Ze względu na fakt, że Polska nie uczestniczy w mechanizmie ERM II kryterium kursu walutowego nie jest brane pod uwagę.

Polska nie spełnia również kryterium fiskalnego. Państwo członkowskie nie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu, która związana jest z przekroczeniem wskaźników odnoszących się do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wskaźniki te wynoszą 3% PKB w odniesieniu do deficytu oraz 60% PKB w odniesieniu do zadłużenia. Na koniec 2013 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był niższy niż wartość referencyjna, jednak deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczał 3% PKB.

Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu już w 2009 r. Rada Ecofin wydała rekomendacje zobowiązujące do podjęcia takich działań, by w 2012 r. doprowadzić do zmniejszenia deficytu (do poziomu 3% PKB). Na koniec 2012 roku deficyt zmniejszył się do poziomu 3,9%. Oznaczało to, że deficyt sektora nie obniżył się do zakładanego poziomu. Jednak mając na względzie, że zmniejszenie relacji deficytu do PKB nastąpiło w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego z 4,5% w 2011 r. do 1,5% w 2012 r., było to istotne osiągnięcie.

Aktualizacja Programu Konwergencji została przedłożona Komisji Europejskiej w kwietniu 2013 r. Dokument ten przedstawia podjęte i planowane działania dla zlikwidowania nadmiernego deficytu

³⁴⁷ Dz. U. Nr 26, poz. 230 ze zm.

i realizacji rekomendacji Rady Ecofin³⁴⁸. Celem priorytetowym rządu na 2013 r. pozostało zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a następnie kontynuowanie konsolidacji fiskalnej. Zapewnienie stabilności finansów publicznych oraz trwałej równowagi sektora instytucji rządowych i samorządowych miało zostać osiągnięte między innymi przez wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej obejmującej cały sektor, która zastąpi tymczasową regułę dyscyplinującą.

W opinii na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji Rada Ecofin wyraziła zdanie, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie na 2013 r. był zbyt optymistyczny, a Rząd nie wdrożył trwale obowiązującej reguły wydatkowej. Rekomendacje wydane w czerwcu 2013 r. przez Radę Ecofin wskazywały na potrzebę zredukowania nadmiernego deficytu do poziomu 3,6% w 2013 r. i 3% w 2014 r., poprzez wdrożenie działań już przyjętych, jak i uzupełnienie ich o dodatkowe działania, które pozwolą na zredukowanie nadmiernego deficytu w wyznaczonym terminie.

W grudniu 2013 r. Rada Ecofin stwierdziła brak skutecznych działań Polski w odpowiedzi na zalecenie Rady z czerwca 2013 r. Polska w szczególności nie osiągnęła celów budżetowych zalecanych na 2013 r. Rada przyjęła także nowe zalecenie dla Polski, mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce, wydłużające termin jego eliminacji do 2015 r. Zgodnie z zaleceniem Polska powinna osiągnąć docelowe wartości deficytu nominalnego na poziomie 4,8 % PKB w 2013 r., 3,9% PKB w 2014 r. i 2,8% PKB w 2015 r.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2013 r. wyniósł 4,3% PKB. Zalecenie Rady dotyczące wprowadzenia nowej reguły wydatkowej zostało przyjęte w wyniku zmiany ustawy o finansach publicznych³⁴⁹. Od 1 stycznia 2014 r. w miejsce tymczasowej reguły wydatkowej wprowadzono stabilizującą regułę wydatkową.

³⁴⁸ Rada Ecofin (Rada do spraw gospodarczych i finansowych, *Economic and Financial Affairs Council*) – jeden z możliwych składów w jakich pracuje Rada Unii Europejskiej. W skład Ecofin wchodzi ministrowie ds. gospodarczych i ministrowie finansów państw członkowskich Unii Europejskiej.

³⁴⁹ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646).

— XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- **NBP nie zrealizował podstawowego celu polityki pieniężnej. Przez 11 miesięcy 2013 r. inflacja kształtowała się poniżej dolnej granicy dopuszczalnych odchyłeń od celu, tj. poniżej 1,5%.**
- **Brak skuteczności realizacji celu był przede wszystkim wynikiem czynników niezależnych od banku centralnego. Ponadto na spadek inflacji poniżej celu oddziaływały decyzje organów NBP, podejmowane głównie w 2012 r. na podstawie przeszacowanych prognoz.**
- **W 2013 r. Rada Polityki Pieniężnej, podążając za spadkiem inflacji, dokonała sześciu obniżek stóp procentowych, jednak ich realny poziom nadal należał do najwyższych w Europie.**

Zgodnie z art. 227 ust 1 Konstytucji RP, Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim³⁵⁰ Rada Polityki Pieniężnej (RPP) ustaliła w dniu 18 września 2012 r. *Założenia polityki pieniężnej na rok 2013*³⁵¹.

Prezes NBP dopełnił formalnych wymagań dotyczących przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* najważniejszym organom państwa. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, projekt *Założeń* został przekazany w dniu 24 września 2012 r. Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Stosownie do art. 12 ust.1 oraz art. 21 ust. 1 ustawy o NBP uchwalone przez RPP *Założenia* zostały przekazane w dniu 27 września 2012 r. Sejmowi RP.

Rada Polityki Pieniężnej, na etapie opracowywania *Założeń*, jak i w opinii do projektu ustawy budżetowej na 2013 r., przewidywała głębsze osłabienie koniunktury, popytu krajowego, wyhamowanie inwestycji oraz wolniejszą poprawę na rynku pracy niż zakładane przez Ministra Finansów w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Zbieżne były natomiast szacunki NBP i Ministra Finansów co do kształtowania się inflacji w 2013 r. na poziomie 2,5-2,7%. Prognozy te okazały się nietrafne. Determinowały one prowadzoną politykę pieniężną.

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej (RPP) w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2013* podjęła decyzję o kontynuacji polityki pieniężnej nakierowanej na osiągnięcie celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń o szerokości ± 1 punkt procentowy. Cel ten ma charakter ciągły, co oznacza, że odnosi się do inflacji mierzonej zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

Narodowy Bank Polski nie zrealizował ustalonego celu. Przez 11 miesięcy wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtował się od 0,2% do 1,3%, tj. poniżej dolnej granicy prze-

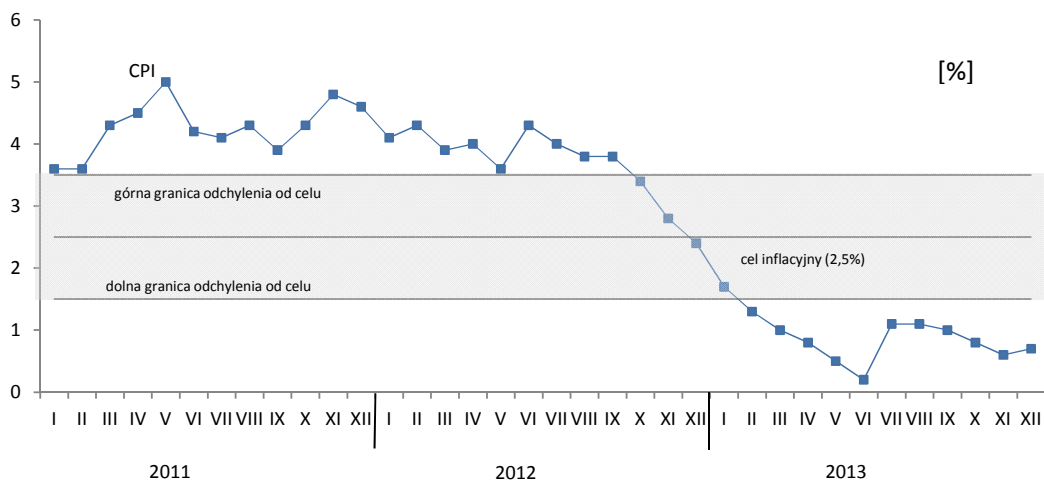
³⁵⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

³⁵¹ Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 18 września 2012 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2013 (M.P. z 2012 r. poz. 736).

działu odchyłeń. Tylko w styczniu inflacja wyniosła 1,7% i mieściła się w dopuszczalnych granicach wahań.

RPP, jak co roku podkreśliła w *Założeniach polityki pieniężnej*, że cel inflacyjny NBP ma charakter średniookresowy, stąd możliwe jest przejściowe odchylenie się inflacji od celu. Pojęcie średniego okresu nie zostało jednak zdefiniowane w oficjalnych dokumentach NBP. Rada wyznacza zmienne czasowo ścieżki optymalnego dochodzenia do poziomu 2,5%. Prognozy NBP z marca 2014 r. przewidują trwałe osiągnięcie celu inflacyjnego w końcu 2015 r. Niektóre wcześniejsze prognozy wskazywały na osiągnięcie tego poziomu w latach 2011–2013. Tymczasem na przestrzeni ostatnich 3 lat inflacja tylko przez dwa miesiące zbliżała się do 2,5%, a aż przez 89% czasu wykraczała poza dopuszczalny przedział wahań.

Wykres 65. Inflacja w latach 2011–2013



Źródło: dane NBP.

Na niski poziom inflacji w 2013 r. oddziaływały decyzje RPP o wysokości stóp procentowych NBP, podjęte w szczególności w roku poprzednim, w tym decyzja o podwyższeniu stopy referencyjnej NBP do wysokości 4,75% w maju 2012 r. oraz utrzymywanie jej na tym poziomie do listopada 2012 r. Zdaniem części ekonomistów decyzje Rady o obniżeniu stóp o 0,25 punktu procentowego w listopadzie i grudniu 2012 r. były spóźnione. Wskazywali oni, że przyczyny podwyższonej inflacji wynikały z podaźowych czynników zewnętrznych pozostających poza oddziaływaniem krajowej polityki pieniężnej, a decydujący wpływ hamującej światowej gospodarki na poziom osłabienia polskiej gospodarki wymagał szybkiego obniżenia stóp procentowych, tj. wsparcia ze strony polityki pieniężnej.

O wpływie polityki pieniężnej na kształtowanie się cen świadczą wskaźniki inflacji bazowej. W 2013 r. utrzymywały się one poniżej 1,5%, co wskazuje na brak presji popytowej w gospodarce. Oddziaływały one w kierunku obniżenia inflacji ogółem poniżej dolnej granicy przedziału odchyłeń.

W największym stopniu na spadek inflacji w 2013 r. wpłynęło jednak silne obniżenie niektórych cen pozostających poza sferą oddziaływania NBP. Spadki cen energii wyniosły 1,5%, w tym gazu 6,1%, paliw 4%, a ceny żywności przetworzonej wzrosły zaledwie o około 0,8%

Tabela 109. Inflacja w poszczególnych miesiącach i jej składowe decydujące o niskim poziomie cen w 2013 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen 2012	Waga	Wzrost cen (w %) w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego												
			2013												
	Średnio w roku	%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (inflacja CPI)	3,7	100,0	0,9	1,7	1,3	1,0	0,8	0,5	0,2	1,1	1,1	1,0	0,8	0,6	0,7
Inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii w tym:	2,2	57,8	1,2	1,4	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	1,4	1,4	1,3	1,4	1,1	1,0
- łączność i obuwie	0,8	4,1	-8,3	-1,4	-4,5	-7,3	-7,3	-9,7	-9,7	-9,7	-9,7	-9,7	-7,2	-11,7	-11,6
- odzież	-4,2	4,8	-4,9	-5,1	5,1	5,2	-5,1	-4,8	-4,7	-5,0	-4,8	-4,7	-4,8	-4,9	-4,9
Żywność i napoje bezalkoholowe w tym:	4,3	24,3	2,0	3,5	2,5	1,5	1,7	1,6	0,7	2,5	2,5	2,6	1,9	1,7	1,5
- żywność przetworzona	4,3	13,6	0,8	2,6	2,3	0,8	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,4
Energia w tym:	7,9	17,8	-1,5	0,2	0,1	-0,1	-1,6	-2,8	-2,4	-1,7	-1,9	-1,9	-2,4	-2,2	-1,7
- energia elektryczna	5,9	4,5	0,2	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
- gaz	10,2	2,6	-6,1	-1,0	-1,2	-1,7	-7,3	-7,5	-7,8	-7,9	-7,8	-7,8	-7,7	-7,6	-7,5
Paliwa	10,9	5,4	-4,0	-2,9	-2,4	-2,3	-4,5	-8,2	-6,9	-2,7	-3,1	-3,0	-4,6	-4,2	-2,6

Źródło: dane GUS oraz wyniki kontroli w NBP.

Gorsza od przewidywań koniunktura w kraju i za granicą, niespodziewane obniżenie cen ropy naftowej i gazu ziemnego na rynku międzynarodowym utrudniały prognozowanie inflacji, co zwiększało niepewność RPP przy podejmowaniu decyzji monetarnych w 2013 r. W prognozie NBP z marca 2013 r. przewidywany wzrost inflacji na II, III i IV kwartał 2013 roku był przeszacowany powyżej rzeczywistej inflacji odpowiednio o 0,9, 0,6 i 0,9 punktu procentowego. Należy zaznaczyć, że prognoza NBP istotnie nie odbiegała od prognoz ośrodków zewnętrznych.

Spadkowi inflacji w 2013 r. sprzyjało niespodziewanie głębsze tempo spadku popytu krajowego w pierwszym i drugim kwartale roku odpowiednio do -0,9% i -1,7%, dekoniunktura gospodarcza w strefie euro oraz utrzymująca się podwyższona stopa bezrobocia.

Spadek inflacji głębszy niż założony w ustawie budżetowej na 2013 r. wpłynął według szacunków Ministerstwa Finansów na obniżenie dochodów podatkowych budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług o około 1,8 mld zł. Łączne skutki podatkowe dla budżetu państwa gorszej sytuacji makroekonomicznej w kraju w 2013 r. wyniosły około 12 mld zł.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej prowadziła politykę pieniężną z uwzględnieniem oceny przebiegu procesów gospodarczych na podstawie informacji i prognoz dostępnych na etapie podejmowania decyzji. W sytuacji nieprzewidywanego i silnego obniżenia inflacji w pierwszej połowie 2013 r., Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała rozpoczęty w listopadzie 2012 r. cykl obniżek stóp procentowych NBP, podążając za obniżającą się stopą inflacji. W styczniu, lutym, maju, czerwcu i lipcu 2013 r. Rada obniżyła wszystkie stopy procentowe NBP po 0,25 punktu procentowego, natomiast w marcu obniżyła stopy o 0,50 punktu procentowego. Łączna skala obniżek wyniosła 1,75 punktu procentowego.

Na decyzje Rady o stopniowym obniżaniu stopy referencyjnej NBP wpływ miało utrzymywanie się spowolnienia aktywności gospodarczej w pierwszej połowie roku, kształtowanie się inflacji poniżej dolnej granicy odchylenia od celu inflacyjnego oraz brak presji inflacyjnej w horyzoncie kolejnych projekcji inflacji NBP. Ostrożność RPP dotycząca skali łagodzenia polityki pieniężnej w 2013 r. była spowodowana obawami, że nie przełoży się to na istotne wsparcie słabego popytu w gospodarce, którego źródłem były słabe nastroje podmiotów gospodarczych i niska dynamika popytu zewnętrznego. Członkowie Rady różnili się w poglądach co do skali obniżki stóp, wyrażając z jednej strony obawy o negatywny wpływ spadku aktywności inwestycyjnej sektora prywatnego i publicznego na popyt krajowy, a z drugiej możliwy spadek skłonności do oszczędzania w sektorze bankowym. Członkowie wnioskujący o silniejsze obniżenie stóp nawet o 1 punkt procentowy (w lutym) wskazywali na relatywnie wysoki poziom realnych stóp procentowych w Polsce.

Za utrzymaniem do końca roku wysokości stóp procentowych NBP na poziomie ustalonym w lipcu przemawiały informacje sygnalizujące stopniowe ożywienie aktywności gospodarczej w krajach najbardziej rozwiniętych przy prognozowanej niskiej inflacji w horyzoncie kolejnych projekcji NBP. W II półroczu 2013 r. tempo wzrostu produkcji przemysłowej wykazywało tendencję rosnącą, osiągając 4,5% w IV kwartale. Rosła sprzedaż detaliczna do 4,2% w IV kwartale 2013 r. r/r. Większość wskaźników koniunktury monitorowanych przez NBP w II półroczu 2013 r. wykazywała tendencję do wzrostu. W horyzoncie lipcowej i listopadowej projekcji NBP (do IV kw. 2015 r.) prognozowana inflacja kształtowała się na poziomie dolnej granicy odchylenia od celu, luka popytowa pozostawała ujemna z tendencją do jej zmniejszania się. Długookresowe oczekiwania inflacyjne podmiotów gospodarczych kształtowały się w pobliżu celu inflacyjnego 2,5% +/- 0,3 punktu procentowego.

Po zakończeniu w lipcu 2013 r. cyklu obniżek stóp procentowych Rada zdecydowała się na wprowadzenie w komunikacji polityki pieniężnej prezentowania swoich deklaracji co do horyzontu, w którym prawdopodobne będzie utrzymanie stóp procentowych na niezmiennym poziomie (tzw. *forward guidance*)³⁵². Od listopada 2013 r. Rada zapowiedziała utrzymanie na niezmiennym poziomie stóp co najmniej do końca pierwszego półrocza 2014 r. Ta warunkowa deklaracja uzależniona była od kształtowania się przyszłej presji inflacyjnej i skali ożywienia gospodarczego. Wprowadzenie tej formy komunikacji, zgodnie z intencjami Rady, ograniczyło niepewność rynku, dotyczącą prawdopodobnych zmian wysokości stóp procentowych NBP i wpływało na utrzymanie stabilnych krótkoterminowych stóp procentowych.

Oczekiwania na obniżki stóp procentowych, które wpływały także na niższe rentowności sprzedanych obligacji skarbowych, wzmagaly, szczególnie w pierwszym półroczu 2013 r., popyt inwestorów zagranicznych na te papiery, sprzyjając finansowaniu potrzeb budżetu państwa. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów niższa średnioroczna stopa referencyjna 2,95% w stosunku do założonej w ustawie budżetowej 4,4% na 2013 r. wpłynęła na spadek kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w 2013 r. o 1 mld zł oraz wpłynęła w kolejnych latach do końca ich zapadalności o 5,7 mld zł.

Istotnym czynnikiem niepewności w prowadzeniu przez RPP polityki pieniężnej były przyszłe decyzje Zarządu Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych, dotyczące ograniczenia luzowania ilościowego polityki pieniężnej. Rada podejmowała poszczególne decyzje wpływające na kształtowanie się inflacji, kierując się przeszacowanymi prognozami inflacji NBP, które były zbieżne z prognozami instytucji zewnętrznych. Prognoza inflacji NBP z listopada 2012 r., stanowiąca jedną z głównych przesłanek decyzji Rady, przeszacowała rzeczywistą średnioroczną inflację w 2013 r. o 1,6 punktu procentowego, natomiast w projekcji z marca 2013 r. o 0,7 punktu procentowego. Prognozy te prze-

³⁵² *Forward guidance* (ang.) oznacza komunikowanie otoczeniu jaką politykę pieniężną zamierza prowadzić bank centralny w czasie dłuższym niż do następnego posiedzenia ciała decyzyjnego. W ostatnim okresie stosowały to narzędzie FED i EBC.

widowały utrzymanie się inflacji w 2014 r. w pobliżu dolnej granicy odchyień od celu inflacyjnego NBP i wynosiły odpowiednio 1,5% i 1,6%.

Warunki realizacji *Założeń polityki pieniężnej na 2013 r.* okazały się również bardziej niekorzystne od przewidywanych w prognozach makroekonomicznych NBP dostępnych w połowie 2012 r., w trakcie opracowywania *Założeń*. Prognozy te przygotowano przy założeniu względnie pozytywnego rozwoju sytuacji gospodarczej w 2013 r., w warunkach dużej niepewności co do kryzysu zadłużeniowego w niektórych krajów strefy euro. Utrudnienia w prognozowaniu wskaźników makroekonomicznych, w szczególności PKB, popytu, jak i inflacji wynikały przede wszystkim ze słabszej od oczekiwań koniunktury w krajach będących głównymi partnerami handlowymi Polski oraz szybszego od oczekiwań spadku cen surowców rolnych na rynkach światowych.

Pomimo cyklu obniżek stóp procentowych w 2013 r. inflacja pozostawała poniżej dolnej granicy odchyień od celu inflacyjnego, popyt krajowy i wzrost gospodarczy uległ głębszemu obniżeniu. Obniżki stóp nie zahamowały istotnie osłabienia wzrostu gospodarczego. Spadek stopy referencyjnej NBP o 1,75 punktu procentowego nie w pełni przełożył się na zmniejszenie oprocentowania kredytów dla gospodarstw domowych, które wyniosło 1,40 punktu procentowego, przy wzroście marży kredytowej o 0,2 punktu procentowego dla tej grupy. Obniżki stóp procentowych nie ożywiły istotnie akcji kredytowej, która wzrosła ogółem o 4,1%. W szczególności nieznacznie wzrosły kredyty dla przedsiębiorstw o 0,2%, co można przypisać pogarszającej się sytuacji makroekonomicznej i utrzymującemu się ryzyku kredytowemu. Jednocześnie w kierunku ograniczenia skali spowolnienia akcji kredytowej dla przedsiębiorstw oddziaływały dokonane obniżki stóp procentowych NBP, które przełożyły się na obniżenie kosztu kredytów o 1,8% w skali całego roku.

Najbardziej w 2013 r. wzrosły kredyty mieszkaniowe – o 14,4 mld zł, tj. o 4,6%, w tym kredyty mieszkaniowe złotowe o 23,9 mld zł, tj. o 16,9%, przy jednoczesnym zmniejszeniu wolumenu kredytów mieszkaniowych walutowych o 9,4 mld zł, tj. o 5,4%. Zmiana struktury udzielania tych kredytów związana była ze skierowaną przez Komisję Nadzoru Finansowego w dniu 18 czerwca 2013 r. do banków Rekomendacją S w zakresie dalszego ograniczenia kredytowania hipotek w walutach obcych. Tendencja ta była oczekiwana przez RPP z punktu widzenia stabilności systemu finansowego. Przy zaciąganiu kredytów walutowych gospodarstwa domowe ponoszą dodatkowe ryzyko kursowe, a polityka pieniężna banku centralnego nie oddziałuje stopą procentową na taki czynnik kreacji pieniądza.

W 2013 r. średnioroczna realna stopa procentowa NBP zgodnie z oczekiwaniami RPP była dodatnia. Stopa ta liczona *ex post* wyniosła 2,0%, natomiast liczona *ex ante* wyniosła 0,73%³⁵³. Dodatkowo realne stopy procentowe NBP sprzyjały utrzymywaniu się od maja do grudnia 2013 r. poziomu rynkowej stopy procentowej WIBOR 3M³⁵⁴ ponad stopę referencyjną NBP o około 0,15–0,20 punktu procentowego. Sprzyjało to utrzymaniu oszczędności w bankach. Mimo że stopa procentowa NBP osiągnęła w lipcu 2013 r. historycznie najniższy poziom, nadal utrzymywała się na jednym z najwyższych poziomów na świecie³⁵⁵. Oddziaływało to na spadek popytu krajowego, który wpływał na obniżenie presji inflacyjnej.

³⁵³ Realna stopa procentowa NBP jest to nominalna referencyjna stopa procentowa NBP skorygowana o wskaźnik inflacji. W przypadku stopy realnej liczonej *ex post* skorygowana jest o bieżący wskaźnik inflacji, a w przypadku *ex ante* skorygowana o oczekiwania inflacyjne analityków sektora finansowego w perspektywie 12 m-cy.

³⁵⁴ WIBOR 3M (ang. *Warsaw Interbank Offered Rate*) jest średnią rynkową stawką oprocentowania, po jakiej banki skłonne są udzielić trzymiesięcznych pożyczek innym bankom. W ciągu 15 minut od zgłoszenia tej stawki banki zobowiązane są do zawierania między sobą transakcji według stawki nie gorszej od zgłoszonej.

³⁵⁵ Według danych Instytutu Ekonomicznego NBP średnioroczne realne stopy procentowe *ex ante* w 2013 r. były ujemne w krajach strefy euro (-1,02%), w Czechach (-1,68%), Wielkiej Brytanii (-1,86%), Szwecji (-0,4%), USA (-1,75%) oraz w Indiach (-0,30%); natomiast dodatnie były w Chinach (2,62%), Brazylii (2,56%), Rumunii (1,52%), na Węgrzech (1,08%), Rosji (0,51%) oraz w Polsce (0,73%).

Realizacja celów operacyjnych polityki pieniężnej

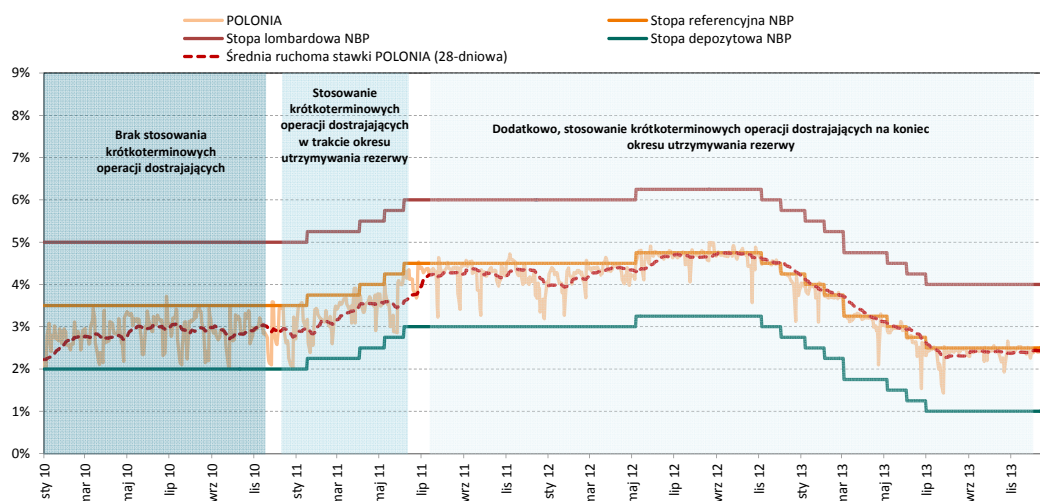
Stawka POLONIA, operacje otwartego rynku, rezerwa obowiązkowa i operacje depozytowo-kredytowe

W *Założeniach polityki pieniężnej na 2013 r.* RPP przyjęła, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie się stawki POLONIA³⁵⁶ w pobliżu stopy referencyjnej. W okresie objętym kontrolą cel ten został zrealizowany. Rynkowa stawka POLONIA kształtowała się w pobliżu ustalonej przez RPP stopy referencyjnej NBP. W 2013 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej wyniosło 0,18 punktu procentowego i zmniejszyło się w stosunku do roku 2012 o 0,03 punktu procentowego. Skala tego odchylenia była zbliżona do jego wartości w okresie styczeń-wrzesień 2008 r., tj. przed wystąpieniem kryzysu na światowych rynkach finansowych. Zmienność stawki POLONIA w 2013 r. mierzona odchyleniem standardowym dziennej różnicy pomiędzy stawką POLONIA a stopą referencyjną NBP, nie zmieniła się w porównaniu do 2012 r. i wyniosła 0,21 punktu procentowego.

Osiągnięcie powyższego celu operacyjnego polityki pieniężnej było efektem absorbowania przez NBP płynności sektora bankowego za pomocą operacji otwartego rynku, ograniczających środki do dyspozycji banków ponad rezerwę obowiązkową banków w NBP oraz poprzez operacje depozytowo-kredytowe.

Średniomiesięczny poziom operacji otwartego rynku absorbujący większość nadpłynności sektora bankowego³⁵⁷ w grudniu 2013 r. wyniósł 122.113 mln zł i był wyższy o 6.073 mln zł, tj. o 5,2% w porównaniu do średniego poziomu w grudniu 2012 r.

Wykres 66. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych NBP w latach 2010–2013



Źródło: NBP Raport roczny 2013 pt. Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Warszawa, kwiecień 2014 r.

³⁵⁶ Stawka POLONIA (ang. *Polish Overnight Average*) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*).

³⁵⁷ Nadpłynność sektora bankowego jest to nadwyżka środków pozostająca w sektorze bankowym, przekraczająca wysokość rezerwy obowiązkowej banków w NBP.

W ramach 77 operacji otwartego rynku, NBP 52-krotnie emitował 7-dniowe bony pieniężne o rentowności równej stopie referencyjnej NBP oraz 25-krotnie bony pieniężne o zapadalności od 1 do 4 dni. Krótsze emisje bonów w formie operacji dostrajających wykonywane były w celu ograniczenia wpływu nagłych zmian w warunkach płynnościowych w sektorze bankowym na wysokość odchyleń krótkoterminowej stawki rynkowej POLONIA od stopy referencyjnej NBP. Średnia w roku wartość operacji dostrajających wyniosła 1.846 mln zł i wzrosła o 16,7% w stosunku do 2012 r. Zwiększony zakres operacji dostrajających pozytywnie wpłynął na realizację przez NBP celu operacyjnego polityki pieniężnej.

Przyrost nadpłynności spowodowany był czynnikami niezależnymi od decyzji banku centralnego. Głównymi czynnikami zwiększającymi płynność w skali roku (w ujęciu średniomiesięcznym) była przewaga skupu walut obcych na ich sprzedaż przez NBP, która wyniosła 12.077 mln zł. oraz wpłata z zysku NBP za 2012 r. do budżetu państwa w czerwcu 2013 r. w wysokości 5.264 mln zł. Największe saldo skupu walut netto wystąpiło w marcu, maju i wrześniu co wpłynęło na istotny przyrost nadpłynności. Natomiast najważniejszym czynnikiem ograniczającym poziom płynności był przyrost poziomu pieniądza gotówkowego w obiegu w ujęciu średniomiesięcznym o 12.414 mln zł.

NBP wnioskował o zmniejszenie przyrostu nadpłynności poprzez ograniczenie przez Ministra Finansów sprzedaży walut w banku centralnym. Wynikiem ustaleń podjętych z Ministerstwem Finansów była zamiana środków z funduszy unijnych w walutach obcych w coraz większych kwotach na rynku, a nie w banku centralnym. Ponadto w dniu 19 września 2013 r. podpisano aneks nr 4 do umowy rachunku bankowego Ministra Finansów w NBP w walutach obcych, konsolidujący rachunki funduszy unijnych z rachunkiem walutowym na spłatę zadłużenia zagranicznego. Minister przekazał większość salda tych rachunków do BGK. Od momentu wejścia w życie ww. aneksu, tj. od 25 września 2013 r., Ministerstwo Finansów praktycznie nie wymieniało walut obcych pochodzących z Unii Europejskiej na złote w NBP. Skup z tego tytułu w IV kwartale 2013 r. wyniósł zaledwie 3,9 mln zł, podczas gdy w pierwszych trzech kwartałach 20.989 mln zł. Ograniczenie zamiany walut obcych w NBP, wpłynęło na ustabilizowanie się płynności w sektorze bankowym w IV kw. 2013 r.

Koszty absorpcji nadpłynności sektora bankowego w operacjach otwartego rynku przez NBP w 2013 r. wyniosły 3.767,4 mln zł i były niższe w porównaniu z 2012 r. o 722,1 mln zł. Spadek kosztów absorpcji płynności sektora bankowego w 2013 r. w porównaniu z 2012 r. wynikał głównie z niższego o 1,66 punktu procentowego średniego poziomu stopy referencyjnej NBP w 2013 r., który wyniósł 2,95%.

System rezerwy obowiązkowej służył stabilizacji stóp procentowych na rynku międzybankowym na najkrótsze okresy oraz ograniczał wielkość nadwyżek środków pozostających do dyspozycji banków. W warunkach nadpłynności pozwalała na przeprowadzenie w mniejszej skali absorbujących płynność operacji otwartego rynku. Uśredniony w miesiącu charakter systemu rezerwy stwarzał bankom swobodę decydowania o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym w banku centralnym. Stopa rezerwy obowiązkowej w całym 2013 r. wynosiła 3,5% od środków pieniężnych zgromadzonych przez banki³⁵⁸ i nie zmieniła się w stosunku do roku ubiegłego. Średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej w 2013 r. wyniósł 30.584 mln zł i w stosunku do roku 2012 wzrósł o 1.378,44 mln zł, tj. o 4,7% w związku ze zwiększeniem bazy depozytowej w bankach. NBP dążył do pozostawienia w sektorze bankowym niewielkiej nadwyżki na rachunkach

³⁵⁸ Uchwała nr 9/2010 RPP z dnia 27 października 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP Nr 15, poz. 16).

bieżących banków ponad poziom rezerwy wymaganej (około 30,1 mln zł) ułatwiając wzajemne rozliczenia banków.

Operacje depozytowo-kredytowe, przeprowadzane z inicjatywy banków, ograniczały skalę wahań stawki rynkowej *overnight*. Głównym ich celem było zapewnienie bankom możliwości ulokowania nadwyżek wolnych środków na okresy jednodniowe w NBP, bądź krótkoterminowe uzupełnienie płynności sektora bankowego. W 2013 r. nastąpiło dalsze ograniczenie wykorzystania depozytu na koniec dnia o 5.305 mln zł tj. o 6,7%, co sprzyjało kształtowaniu stawki POLONIA w pobliżu stawki referencyjnej.

W 2013 r. nastąpiło zwiększenie przez banki wykorzystania kredytów lombardowych o 144,6 mln zł w stosunku do 2012 r. (18,8 mln zł) udzielanych pod zastaw bonów pieniężnych oraz obligacji skarbowych, które zostały spłacone przez banki w terminie. W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego banki korzystały z nieprocentowanego kredytu technicznego w PLN, którego średnie dzienne wykorzystanie wyniosło 40.058 mln zł i zmniejszyło się o 1,3% w stosunku do 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez NBP operacji depozytowo-kredytowych, które stabilizowały sytuację płynnościową banków, wpływając na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, rynek międzybankowy nie funkcjonował w pełni efektywnie, czego powodem było ograniczone zaufanie pomiędzy jego uczestnikami. Świadczyło o tym między innymi występowanie w dalszym ciągu w większości banków niskich limitów kredytowych, nakładanych na transakcje zawierane pomiędzy bankami, a także struktura terminowa transakcji niezabezpieczonych lokat międzybankowych, wśród których zdecydowaną większość stanowiły depozyty jednodniowe (92,4%). Ograniczało to reprezentatywność wyceny pieniądza na rynku, w szczególności WIBOR 3M, stosowanego do ustalania przez banki stawek oprocentowania dla kredytów. Z tego względu za uzasadnioną należy uznać decyzję NBP o wzmocnieniu mechanizmu monitorowania i weryfikowania danych, kształtujących stawki WIBOR, w celu wyeliminowania przypadków wpływania na cenę pieniądza w sposób nieuzasadniony sytuacją banków. NBP porównywał rzeczywiste stawki w transakcjach pomiędzy bankami ze średnimi stawkami WIBOR, po których banki skłonne były udzielać pożyczek. W przypadku istotnych odchyleń podejmowane były działania wyjaśniające.

Aby zaktywizować rynek międzybankowy długoterminowy pod względem jego obrotów trzeba ograniczać utrzymujące się nadal ryzyko kredytowe, co umożliwił system pożyczek międzybankowych zabezpieczonych. Po czterech latach przygotowań zostały stworzone podstawy prawne i instytucjonalne dla funkcjonowania tego rynku³⁵⁹, natomiast istnieją jeszcze bariery formalne, na przykład brak praktycznych procedur bankowych. Istotny rozwój rynku pożyczek zabezpieczonych pozwoli w przyszłości na równoległe kwotowanie ceny pieniądza międzybankowego. Takie rozwiązanie powinno być promowane przez wszystkie instytucje działające na rzecz sektora bankowego.

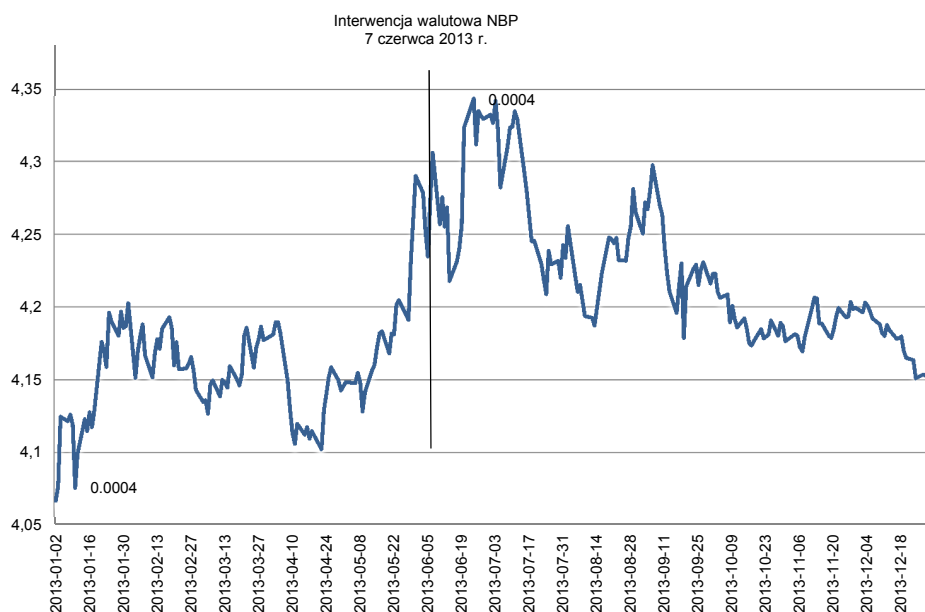
³⁵⁹ Ustawa z dnia 28 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzenia instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 836), której przepisy weszły w życie 4 sierpnia 2012 r. Ustawa wprowadziła pośrednika w transakcjach, który bierze na siebie główny ciężar ryzyka kredytowego i operacyjnego transakcji pomiędzy np. bankami.

Kurs walutowy

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez NBP zadań z zakresu polityki kursowej³⁶⁰. Kurs średni euro na 31 grudnia 2013 r. wyniósł 4,1472 zł i był wyższy od kursu na koniec 2012 r. o 0,059 zł, tj. o 1,4%. Kurs dolara amerykańskiego na koniec okresu objętego kontrolą wyniósł 3,0120 zł i był niższy o 0,0876 zł, tj. o 2,8% niż przed rokiem.

W pierwszym kwartale oraz w kwietniu w relatywnie dużym stopniu na złotego oddziaływały czynniki krajowe. Dominującą rolę w kształtowaniu kursu EUR/PLN odgrywały pogarszające się perspektywy gospodarcze Polski. Od drugiej połowy II kwartału do przełomu października i listopada kurs złotego w wyraźnie większym stopniu zależał od czynników zewnętrznych, w szczególności od zbliżającego się momentu ograniczania, a następnie zakończenia programu ilościowego łagodzenia polityki pieniężnej przez Zarząd Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych. Oddziaływało to na okresowe osłabienie złotego od maja do września.

Wykres 67. Kształtowanie się kursu złotego do EUR w 2013 r.



Źródło: dane NBP.

W sytuacji zwiększonej zmienności kursu walutowego w maju i czerwcu 2013 r., NBP przeprowadził 7 czerwca interwencję na rynku walutowym. NBP sprzedawał walutę obcą, wprowadzając dodatkowy czynnik niepewności dla krótkoterminowych inwestycji spekulacyjnych na rynku walutowym. Celem interwencji walutowej nie była obrona konkretnego poziomu kursu EUR/PLN, a jedynie ograniczenie tempa przyrostu jego zmienności. W ocenie NIK, interwencja była skuteczna, ponieważ zahamowała oczekiwaną zmienność kursu walutowego EUR/PLN.

³⁶⁰ Art. 17 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

Kształtowanie się kursu złotego zapewniło utrzymanie się opłacalności polskiego eksportu w 2013 r.³⁶¹, co wpłynęło na rosnącą od II kwartału nadwyżkę eksportu nad importem. W tej sytuacji eksport netto pozostał głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2013 r. częściowo równoważącym, pozostający w stagnacji, popyt wewnętrzny. Jego dodatni wpływ na wzrost PKB wyniósł 1,7 punktu procentowego.

³⁶¹ Według dokumentu NBP pt. *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kwartale 2013 oraz prognoz koniunktury na I kw. 2014 r.* Deklarowany przez przedsiębiorców (eksporterów) kurs graniczny opłacalności złotego względem euro w 2013 r. wyniósł średnio około 3,8-3,9 zł przy słabszym rynkowym średnim miesięcznym kursie euro kształtującym się w przedziale 4,2865–4,1369.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 01 Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 02 Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 03 Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 04 Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 06 Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 09 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 10 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 12 Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 14 Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 15/00 Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 17 Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 18 Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 20 Gospodarka oraz wykonania planów finansowych Agencji Rezerw Materiałowych i Polskiego Centrum Akredytacji.
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 21 Gospodarka morska.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa w częściach: 22 Gospodarka wodna, 41 Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 24 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 25 Kultura fizyczna, części 40 Turystyka oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 26 Łączność.
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 27 Informatyzacja.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach: 28 Nauka, 38 Szkolnictwo wyższe i 67 Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 29 Obrona narodowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 30 Oświata i wychowanie.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach 31 Praca, 44 Zabezpieczenie Społeczne, 63 Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach: 32 Rolnictwo, 33 Rozwój wsi, 35 Rynki rolne, 62 Rybołówstwo.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 34 Rozwój regionalny.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 36 Skarb Państwa; przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 37 Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy.

36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 39 Transport oraz wykonania planów finansowych: Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 42 Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej oraz Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 43 Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 45 Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 46 Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 49 Urząd Zamówień Publicznych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 50 Urząd Regulacji Energetyki.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 52 Krajowa Rada Sądownictwa.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 56 Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 57 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 58 Główny Urząd Statystyczny.
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 59 Agencja Wywiadu (niejawna).
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 60 Wyższy Urząd Górniczy.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 61 Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 64 Główny Urząd Miar.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 65 Polski Komitet Normalizacyjny.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 66 Rzecznik Praw Pacjenta.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 68 Państwowa Agencja Atomistyki.

56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 70 Komisja Nadzoru Finansowego.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 71 Urząd Transportu Kolejowego.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych Funduszu Rezerwy Demograficznej i wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej osoby prawnej.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 74 Prokuratura Generalna Skarbu Państwa.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 75 Rządowe Centrum Legislacji.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 76 Urząd Komunikacji Elektronicznej.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 80 Regionalne Izby Obrachunkowe.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 84 Środki własne Unii Europejskiej.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/02 Województwo dolnośląskie.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/04 Województwo kujawsko-pomorskie.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/06 Województwo lubelskie.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa w części 85/08 Województwo lubuskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/10 Województwo łódzkie.
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/12 Województwo małopolskie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/14 Województwo mazowieckie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/16 Województwo opolskie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/18 Województwo podkarpackie.

76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/20 Województwo podlaskie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/22 Województwo pomorskie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/24 Województwo śląskie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/26 Województwo świętokrzyskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/28 Województwo warmińsko-mazurskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/30 Województwo wielkopolskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/32 Województwo zachodniopomorskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 86 Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 88 Powszechna jednostka organizacyjna prokuratury.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2013 r.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w zakresie planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych.

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części/agencji wykonawczych/funduszy oraz ocen wykonania budżetu państwa w 2013 roku w porównaniu do ocen z 2012 roku

Numer i nazwa części	Typ kontroli ¹	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena ²		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
		w tys. zł		2012	2013		
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	P	1.136	170.551	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 – Kancelaria Sejmu	U	1.750	378.314	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 – Kancelaria Senatu	U	104	83.903	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 – Sąd Najwyższy	U	752	89.603	P	P	4	Delegatura NIK w Warszawie
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	U	53.844	383.868	P	P	5	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
06 – Trybunał Konstytucyjny	U	116	30.992	P	P	6	Departament Administracji Publicznej
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	P	66	38.513	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	P	43.300	20.499	P	Pw	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	U	66	14.999	P	P	9	Delegatura NIK w Warszawie
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	U	12	52.147	P	P	10	Departament Budżetu i Finansów
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	U	3.800	276.280	P	P	11	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	U	3.319	243.476	P	P	12	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
14 – Rzecznik Praw Dziecka	U	17	10.249	P	P	13	Delegatura NIK w Warszawie

Numer i nazwa części	Typ kontroli ¹	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena ²		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
		w tys. zł		2012	2013		
15 – Sądy powszechne	P	2.217.307	6.172.942	P	P	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	P	35.579	127.416	P	P	15	Departament Administracji Publicznej
17 – Administracja publiczna	P	1.421	79.412	Pw	Pw	16	Departament Administracji Publicznej
18 – Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	U	118.444	1.546.135	P	P	17	Departament Infrastruktury
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	P	4.328.189	6.112.092	P	P	18	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	P	353.085	1.672.255	P	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 – Gospodarka morska	P	27.482	667.127	P	P	20	Departament Infrastruktury
22 – Gospodarka wodna	P	43.150	910.751	Pw	Pw	21	Departament Środowiska
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	P	8.142	2.838.756	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 – Kultura fizyczna	P	4.717	282.315	Pw	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
26 – Łączność	U	184	47.960	P	P	24	Departament Infrastruktury
27 – Informatyzacja	U	4.043	284.775	P	P	25	Departament Administracji Publicznej
28 – Nauka	U	75.013	4.908.854	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 – Obrona narodowa	P	119.085	27.899.308	Pw	Pw	27	Departament Obrony Narodowej
30 – Oświata i wychowanie	P	8.077	472.812	P	Pw	30	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Numer i nazwa części	Typ kontroli ¹	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena ²		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
		w tys. zł		2012	2013		
31 – Praca	P	46.203	427.030	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 – Rolnictwo	P	41.761	877.787	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 – Rozwój wsi	P	1.879.688	6.695.345	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 – Rozwój regionalny	P	47.370	1.885.858	P	P	33	Departament Administracji Publicznej
35 – Rynki rolne	P	192.172	420.840	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
36 – Skarb Państwa	P	6.512.243	59173	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
37 – Sprawiedliwość	P	51.987	4.337.135	Pw	p	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
38 – Szkolnictwo wyższe	P	14.184	10.750.826	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
39 – Transport	P	230.131	6.153.707	P	Pw	36	Departament Infrastruktury
40 – Turystyka	P	56	47.949	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 – Środowisko	P	1.596.285	578254	Pw	Pw	21	Departament Środowiska
42 – Sprawy wewnętrzne	P	119.408	18.911.785	Pw	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 – Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	U	76	153.929	P	Pw	38	Departament Administracji Publicznej
44 – Zabezpieczenie społeczne	P	926	906.519	Pw	Pw	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	P	240.597	1.825.330	Pw	Pw	39	Departament Administracji Publicznej

Numer i nazwa części	Typ kontroli ¹	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena ²		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
		w tys. zł		2012	2013		
46 – Zdrowie	P	231.410	4.317.544	Pw	Pw	40	Departament Zdrowia
49 – Urząd Zamówień Publicznych	U	27.537	26.179	P	P	41	Departament Administracji Publicznej
50 – Urząd Regulacji Energetyki	U	100.922	36.698	P	P	42	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	U	10	10.951	P	P	43	Delegatura NIK w Warszawie
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	U	16.278	54.657	P	Pw	44	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	U	25	29.614	P	P	45	Delegatura NIK w Warszawie
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	U	205	111.501	P	P	46	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	U	7.733	498.280	P	P	47	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 – Główny Urząd Statystyczny	P	3.991	387.277	P	P	48	Departament Administracji Publicznej
59 – Agencja Wywiadu	U	228	145.599	P	P	49	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 – Wyższy Urząd Górniczy	U	1.159	54.327	Pw	P	50	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	U	65.033	51.275	P	P	51	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 – Rybołówstwo	P	6.648	249.776	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 – Rodzina	P	20	13.158	Pw	Pw	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
64 – Główny Urząd Miar	U	68.321	126.954	P	P	52	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Typ kontroli ¹	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena ²		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
		w tys. zł		2012	2013		
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	P	9.287	31.335	Pw	P	53	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	P	6	11.326	Pw	P	54	Departament Zdrowia
67 – Polska Akademia Nauk	P	368	80.708	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	U	480	152.213	P	P	55	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
70 – Komisja Nadzoru Finansowego	P	127.132	187.784	Pw	P	56	Departament Budżetu i Finansów
71 – Urząd Transportu Kolejowego	P	4.182	26.506	P	P	57	Departament Infrastruktury
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	U	18.514	16.464.764	P	P	58	Delegatura NIK w Gdańsku
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	U	575.946	44.884.757	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa	U	48	29.822	P	P	60	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
75 – Rządowe Centrum Legislacji	U	566	24.740	P	P	61	Departament Administracji Publicznej
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	P	1.566.236	91.592	P	Pw	62	Departament Infrastruktury
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego	P	101.085	10.119.416	P	P	63	Departament Budżetu i Finansów
79 – Obsługa długu krajowego	P	3.167.593	32.340.694	P	P	63	Departament Budżetu i Finansów
80 – Regionalne Izby Obrachunkowe	U	3.171	113.626	P	P	64	Departament Administracji Publicznej
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	P	2.232.912	51.257.088	P	P	65	Departament Administracji Publicznej
84 – Środki własne Unii Europejskiej	U	0	18.129.224	P	P	66	Departament Administracji Publicznej

Numer i nazwa części	Typ kontroli ¹	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena ²		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
		w tys. zł		2012	2013		
85/02 – Województwo dolnośląskie	P	216.901	2.112.079	P	P	67	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	P	133.828	1.806.447	Pw	P	68	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 – Województwo lubelskie	P	112.508	1.965.187	P	P	69	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 – Województwo lubuskie	U	53.766	953.422	P	P	70	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 – Województwo łódzkie	P	185.268	1.811.544	P	P	71	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – Województwo małopolskie	P	230.024	2.381.074	P	P	72	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 – Województwo mazowieckie	P	558.605	3.337.923	P	P	73	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 – Województwo opolskie	P	55.917	770.223	P	P	74	Delegatura NIK w Opolu
85/18 – Województwo podkarpackie	P	95.736	1.912.857	Pw	P	75	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 – Województwo podlaskie	P	84.753	1.066.720	P	Pw	76	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 – Województwo pomorskie	P	156.121	1.810.974	P	Pw	77	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 – Województwo śląskie	P	284.944	2.763.416	Pw	P	78	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 – Województwo świętokrzyskie	U	81.982	1.181.606	P	Pw	79	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	U	92.495	1.553.914	P	P	80	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 – Województwo wielkopolskie	P	305.177	2.437.592	Pw	Pw	81	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 – Województwo zachodnio-pomorskie	P	146243	1.465.551	P	P	82	Delegatura NIK w Szczecinie
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	P	20.825	1.824.609	P	P	84	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Nazwa	Przychody	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament
	w tys. zł	2012	2013		
Agencja Mienia Wojskowego	196.549	Pw	N	27	Delegatura NIK w Warszawie
Agencja Nieruchomości Rolnych Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	289.504 4.366.813	P	P	85	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1.713.306	P	P	86	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Rezerw Materiałowych	170.493	P	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Agencja Rynku Rolnego	345.717	P	P	87	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1.228.694	Pw	Pw	89	Departament Środowiska
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	121.488	Pw	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Administracyjny	590.688	P	Pw	58	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy	33.571	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Emerytalno-Rentowy	17.446.206	P	Pw	58	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Emerytur Pomostowych	236.301	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2.403	Pw	P	16	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	558.517	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	5.706	Pw	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	66.627	Pw	Pw	27	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	200.739	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej	40.014	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	10.139.830	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	33.638	Pw	P	58	Delegatura NIK w Gdańsku

Nazwa	Przychody	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament
	w tys. zł	2012	2013		
Fundusz Promocji Kultury	153.592	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Promocji Twórczości	1.003	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Rekompensacyjny	182.464	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Reprywatyzacji	282.235	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	767.033	N	Pw	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Rezerwy Demograficznej	3.805.007	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	23.958	P	P	40	Departament Zdrowia
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	558.900	Pw	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Skarbu Państwa	149.173	P	Pw	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	191.480.885	Pw	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	29.540	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Policji	60.485	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	2.068	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	16.818	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4.617.824	P	P	88	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Polskie Centrum Akredytacji	22.771	-	N	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Rzecznik Ubezpieczonych	6.342	Pw	Pw	90	Departament Budżetu i Finansów
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	1.153.947	P	P	-	Delegatura NIK w Warszawie

¹ U – uproszczona, P – pełna. Kontrola uproszczona została przeprowadzona w częściach budżetowych, w których wydatki planowane w ustawie budżetowej na rok 2013 nie przekroczyły 100 mln zł lub, które w latach 2010-2012 otrzymały ocenę pozytywną wykonania budżetu państwa i pozytywną opinię o poprawności ewidencji finansowo-księgowej. Kontrole uproszczone były prowadzone także w 13 kolegiach odwoławczych. Warunki do kontroli w trybie uproszczonym spełnione zostały także w częściach 34 Rozwój regionalny, 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz 32 Rolnictwo, 33 Rozwój wsi, 35 Rynki rolne i 62 Rybołówstwo, które zostały wybrane do kontroli w pełnym zakresie.

² P – pozytywna, Pw – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – negatywna.

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2013 r.

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego
3. Agencja Nieruchomości Rolnych
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
5. Agencja Rezerw Materiałowych
6. Agencja Rynku Rolnego
7. Agencja Wywiadu
8. Areszt Śledczy w Bydgoszczy
9. Areszt Śledczy w Suwałkach
10. Areszt Śledczy w Warszawie-Białoleśce
11. Bank Gospodarstwa Krajowego
12. Biuro Ochrony Rządu
13. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
14. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
15. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
16. Biuro Rzecznika Ubezpieczonych
17. Centralne Biuro Antykorupcyjne
18. Centralny Zarząd Służby Więziennej
19. Dolnośląski Urząd Wojewódzki
20. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
21. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
22. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
23. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
24. Główny Urząd Miar
25. Główny Urząd Statystyczny
26. Inspekcja Ochrony Środowiska Główny Inspektorat w Warszawie
27. Inspektorat Uzbrojenia Ministerstwa Obrony Narodowej
28. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
29. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
30. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
31. Kancelaria Sejmu
32. Kancelaria Senatu
33. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala
34. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
35. Komenda Główna Policji

36. Komenda Główna Straży Granicznej
37. Komisja Nadzoru Finansowego
38. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
39. Krajowa Rada Sądownictwa
40. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
41. Krajowe Biuro Wyborcze
42. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
43. Lubelski Urząd Wojewódzki
44. Lubuski Urząd Wojewódzki
45. Łódzki Urząd Wojewódzki
46. Małopolski Urząd Wojewódzki
47. Mazowiecki Urząd Wojewódzki
48. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku
49. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku Podlaskim
50. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hajnówce
51. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
52. Ministerstwo Edukacji Narodowej
53. Ministerstwo Finansów
54. Ministerstwo Gospodarki
55. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
56. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
57. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
58. Ministerstwo Obrony Narodowej
59. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
60. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
61. Ministerstwo Skarbu Państwa
62. Ministerstwo Sportu i Turystyki
63. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
64. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
65. Ministerstwo Sprawiedliwości
66. Ministerstwo Środowiska
67. Ministerstwo Zdrowia
68. Naczelny Sąd Administracyjny
69. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej
70. Narodowy Bank Polski
71. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
72. Opolski Urząd Wojewódzki
73. Państwowa Agencja Atomistyki
74. Państwowa Inspekcja Pracy
75. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

76. Podkarpacki Urząd Wojewódzki
77. Podlaski Urząd Wojewódzki
78. Polska Akademia Nauk
79. Polska Organizacja Turystyczna
80. Polski Komitet Normalizacyjny
81. Polskie Centrum Akredytacji
82. Pomorski Urząd Wojewódzki
83. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
84. Prokuratura Apelacyjna w Gdańsku
85. Prokuratura Apelacyjna w Katowicach
86. Prokuratura Apelacyjna w Poznaniu
87. Prokuratura Generalna w Warszawie
88. Prokuratura Okręgowa w Częstochowie
89. Prokuratura Okręgowa w Gdańsku
90. Prokuratura Okręgowa w Ostrowie Wielkopolskim
91. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku
92. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie
93. Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie
94. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu
95. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu
96. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie
97. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie
98. Rządowe Centrum Legislacji
99. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku
100. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie
101. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ciechanowie
102. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze
103. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach
104. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie
105. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krośnie
106. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu
107. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie
108. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim
109. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach
110. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie
111. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu
112. Sąd Apelacyjny w Lublinie
113. Sąd Apelacyjny w Łodzi
114. Sąd Apelacyjny w Szczecinie
115. Sąd Apelacyjny w Warszawie

116. Sąd Najwyższy w Warszawie
117. Sąd Okręgowy w Lublinie
118. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim
119. Sąd Okręgowy w Szczecinie
120. Sąd Okręgowy w Warszawie
121. Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie
122. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
123. Sąd Rejonowy Szczecin - Prawobrzeże i Zachód
124. Sąd Rejonowy w Chełmie
125. Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim
126. Sąd Rejonowy w Stargardzie Szczecińskim
127. Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim
128. Sąd Rejonowy w Zamościu
129. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
130. Służba Wywiadu Wojskowego
131. Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej
132. Starostwo Powiatowe w Lęborku
133. Starostwo Powiatowe w Miliczu
134. Starostwo Powiatowe w Opocznie
135. Starostwo Powiatowe w Parczewie
136. Starostwo Powiatowe w Sandomierzu
137. Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach
138. Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich
139. Starostwo Powiatowe w Szczytnie
140. Starostwo Powiatowe we Włoszczowie
141. Śląski Urząd Wojewódzki
142. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki
143. Trybunał Konstytucyjny
144. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
145. Urząd Gminy Lichnowy
146. Urząd Gminy Lina
147. Urząd Gminy w Czemiernikach
148. Urząd Gminy w Głownie
149. Urząd Gminy w Mircu
150. Urząd Gminy w Niedzwicy Dużej
151. Urząd Komunikacji Elektronicznej
152. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
153. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
154. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
155. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

156. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
157. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego
158. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
159. Urząd Miasta i Gminy w Górze Kalwarii
160. Urząd Miasta i Gminy w Kozienicach
161. Urząd Miasta i Gminy w Mirsku
162. Urząd Miasta i Gminy w Pułtusku
163. Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu
164. Urząd Miasta i Gminy w Więcborku
165. Urząd Miasta Płock
166. Urząd Miasta Rzeszów
167. Urząd Miasta w Białogardzie
168. Urząd Miasta w Bielsku Podlaskim
169. Urząd Miasta w Bochni
170. Urząd Miasta w Brzegu
171. Urząd Miasta w Hajnówce
172. Urząd Miasta w Kalwarii Zebrzydowskiej
173. Urząd Miasta w Krośnie Odrzańskim
174. Urząd Miasta w Łodzi
175. Urząd Miasta w Nowej Soli
176. Urząd Miasta w Szczawnicy
177. Urząd Miasta w Trzebini
178. Urząd Miasta w Zielonej Górze
179. Urząd Miejski Gminy Rawicz w Rawiczu
180. Urząd Miejski w Będzinie
181. Urząd Miejski w Białymstoku
182. Urząd Miejski w Bytomiu
183. Urząd Miejski w Choszcznie
184. Urząd Miejski w Grudziądzu
185. Urząd Miejski w Kaliszu
186. Urząd Miejski w Morągu
187. Urząd Miejski w Obornikach
188. Urząd Miejski w Przemyślu
189. Urząd Miejski w Słupsku
190. Urząd Miejski w Stąporkowie
191. Urząd Miejski w Szubinie
192. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
193. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
194. Urząd Regulacji Energetyki
195. Urząd Transportu Kolejowego

- 196. Urząd Zamówień Publicznych
- 197. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki
- 198. Wielkopolski Urząd Wojewódzki
- 199. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku
- 200. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie
- 201. Wyższy Urząd Górniczy
- 202. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
- 203. Zakład Karny Nr 1 we Wrocławiu
- 204. Zakład Karny w Iławie
- 205. Zakład Karny w Kluczborku
- 206. Zakład Karny w Sieradzu
- 207. Zakład Ubezpieczeń Społecznych
- 208. 21 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Elblągu
- 209. 31. Baza Lotnictwa Taktycznego
- 210. 4 Regionalna Baza Logistyczna we Wrocławiu

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2013 roku

1. Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia.
2. Dostępność i finansowanie świadczeń rehabilitacji leczniczej.
3. Dostępność świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.
4. Działalność jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010-2013 (I półrocze).
5. Działania podmiotów zarządzających realizacją wybranych krajowych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie odzyskiwania środków nienależnych, pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych nieprawidłowo przez beneficjentów.
6. Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5 – Rozwój przedsiębiorczości.
7. Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.
8. Finansowanie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w województwie lubelskim przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie.
9. Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.
10. Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej.
11. Funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych na terenie województwa dolnośląskiego.
12. Funkcjonowanie placówek zagranicznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej i inwestycyjnej.
13. Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane jednostki budżetowe finansowane z części 31(Praca).
14. Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa.
15. Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej.
16. Obsługa Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2013 roku.
17. Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.
18. Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych.
19. Prawdliwość rozliczania inwestycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w zakresie zadań ujętych na koncie 080 (jako środki trwałe w budowie).
20. Przychody nieznajdujące pokrycia w nieujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych w województwie świętokrzyskim.
21. Przygotowania rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014–2020
22. Realizacja przez Gminę Miejską Ostróda wybranych zadań inwestycyjnych dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013.

23. Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie.
24. Realizacja przez gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszu Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy.
25. Realizacja zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych”.
26. Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe.
27. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne.
28. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.
29. Stan przygotowania sił i środków Wojsk Specjalnych do działań w powierzonych obszarach odpowiedzialności.
30. Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.
31. Wycofanie z Sił Zbrojnych RP zbędnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz jego zagospodarowanie.
32. Wykonanie budżetu za 2012 r. przez Wielonarodowy Korpus Północno Wschodni.
33. Wykonanie w 2013 r. planu zadań rzeczowych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.
34. Wykorzystanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2011–2013 programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.
35. Wykorzystanie środków dotacji z budżetu państwa, przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego w 2013 roku przez Wojewodę Podkarpackiego na realizację zadań inwestycyjnych.
36. Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską.
37. Wykorzystanie w 2013 r. środków Funduszu Kolejowego przez PKP PLK SA.
38. Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach.
39. Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych.
40. Zawieranie i realizacja umów o dofinansowanie projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013.
41. Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług.

Aneks nr 5

Kryteria oceny wykonania budżetu państwa

Kryteria ocen wykonania budżetu państwa

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

Oceny ogólnej wykonania budżetu dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen częściowych oddzielnie dla dochodów i wydatków.

Przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest w sytuacjach, gdy:

- nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub miały one charakter formalny i występowały sporadycznie,
- ustalone nieprawidłowości nie mogą mieć wpływu na rozstrzygnięcia postępowań; stwierdzone nieprawidłowości (uchybień), przy zastosowaniu tej oceny, nie powinny nosić również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu w zakresie dochodów, wydatków jak i środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich,
- nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt B,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie.

B. Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości stosowana jest, gdy:

- nie zostały spełnione kryteria oceny negatywnej,
- stwierdzono **nie mniej niż 0,25%** uszczupień dochodów (w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części), będących następstwem działań niezgodnych z prawem **lub** zaniechania działań określonych prawem,
- stwierdzono **nie mniej niż 0,25%** wydatków ocenionych jako niecelowe **lub** niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części **lub**, gdy stwierdzono, że **nie mniej niż 0,75%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym w przypadku zamówień publicznych – gdy stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na rozstrzygnięcia dotyczące zamówień (np. nie stosowano przepisów ustawy, dzielono zamówienie na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur udzielania zamówień, nie unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia w przypadkach określonych w ustawie itp.) **lub nie mniej niż 0,25%** wydatków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich dokonanych z naruszeniem prawa,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

C. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- stwierdzono **powyżej 0,75%** uszczupień dochodów w relacji do dochodów uzyskanych ogółem w danej części wynikających z działań niezgodnych z prawem **lub** zaniechania działań określonych prawem,
- stwierdzono **powyżej 0,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe **lub** niegospodarne **lub** stwierdzono, że **powyżej 3%** wydatków w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa **lub powyżej 0,75%** wydatków z budżetu ogólnego

Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich, dokonanych zostało z naruszeniem prawa,

- sprawozdania zaopiniowano negatywnie.

Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do tej grupy.

Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 Rezerwa ogólna, 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 Rezerwy celowe), części związanych z obsługą długu publicznego (78 Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 Obsługa długu krajowego), części obejmującej tylko dochody (77 Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa i 87 Dochody budżetu środków europejskich) oraz część 84 Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest, gdy:

- nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości,
- stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysonowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 78, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie.

B. Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości stosowana jest, gdy:

- nie zostały spełnione kryteria oceny negatywnej,
- stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem prawa, niecelowo lub niegospodarnie, które nie miały zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu w danej części,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

C. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano negatywnie.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części¹ klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen częściowych dla dochodów i wydatków.
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części według następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{W}{D} \times 100\%$$

Do ocen częściowych przyporządkować należy następujące liczby punktów:

pozytywna	5
pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	3
negatywna	1

Oceny częściowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

Obniżenia oceny o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę wykazały nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym lub efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub wystąpiły błędy w sprawozdaniach bieżących i zostały usunięte w trakcie kontroli lub błędy w księgach rachunkowych bez wpływu na sprawozdanie roczne.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać w przypadkach, gdy nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o dwa punkty można dokonać, gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, niskiej realizacji zadań rzeczowych, niepodania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe

¹ W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny częściowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

lub nieskutecznego i niezgodnego z ustawą o rachunkowości systemu rachunkowości i kontroli finansowej.

Podwyższenia oceny o dwa punkty można dokonać, gdy ocena wynikająca z innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym jest pozytywna lub jednostka na skutek działań podjętych w trakcie kontroli wyegzekwowała zaległe należności z tytułu kar i grzywien lub podatków i ceł lub odzyskała aktywa, które do czasu ich ujawnienia nie były w dyspozycji jednostki.

3. Liczby punktów określające cząstkowe oceny dotyczące dochodów i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, określając tym samym wynik końcowy.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85 z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Relacja stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków określa się z dokładnością do setnych części po przecinku.

Zasady ustalania ocen ogólnych są następujące:

- **pozytywna**, gdy wynik końcowy jest równy lub większy od 4,
- **pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości**, gdy wynik końcowy jest większy lub równy 2, a mniejszy od 4,
- **negatywna**, gdy wynik końcowy jest mniejszy od 2.

W wyjątkowych przypadkach, w których nieprawidłowości są szczególnie istotne ze względu na ich charakter, dopuszcza się możliwość obniżenia także oceny ogólnej o jeden stopień. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej, a nie osiągnięto zakładanych celów lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań.

Przykłady nieprawidłowości mogących skutkować obniżeniem ocen częściowych przedstawia poniższa tabela:

Obniżenie ocen częściowych	Rodzaj nieprawidłowości/zdarzenia
o 1 punkt	Niewystarczająca kontrola finansowa skutkująca licznymi błędami w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, dekretacji i ich ewidencji.
	Nierzetelne planowanie dochodów.
	Niedostosowanie wysokości zgłaszanych Ministrowi Finansów potrzeb na środki budżetowe do faktycznych potrzeb/ponoszonych wydatków.
	Niezrealizowanie planowanych przychodów funduszu.
	Nieterminowy zwrot na centralny rachunek bieżący budżetu państwa niewykorzystanych środków na wydatki.
	Dokonywanie płatności ze znacznym wyprzedzeniem wobec faktycznego terminu płatności wynikającego z faktury lub umowy.
	Niski poziom realizacji wydatków majątkowych, programów/projektów współfinansowanych ze środków UE.
	Niepełne wykonanie zadań na które przyznano środki z rezerwy celowej.
	Niecelowe zawieranie umów zlecenia z pracownikami.
	Uchybienia przy udzielaniu zamówienia publicznego.
	Nierzetelne określenie zasad korzystania z samochodu służbowego do celów prywatnych.
	Nieterminowe regulowanie świadczeń pozapłacowych.
	Przyznawanie nagród bez uprzedniego ustalenia procedur i zasad ich przyznawania.
	Nieterminowe rozliczenie dotacji.
	Niepodanie do publicznej wiadomości, wymagane art. 122 ust. 4 ufp wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom.
	Nierzetelne sporządzenie planu wydatków w układzie zadaniowym i nierzetelne ich rozliczenie.
	Niezrealizowanie planu zadań kontroli wewnętrznej.
Niezrealizowanie wniosków pokontrolnych.	
Stwierdzenie innych nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.	

Obniżenie ocen cząstkowych	Rodzaj nieprawidłowości/zdarzenia
o 2 punkty	Stosowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej, który nie spełniał wymogów określonych w uor i oceniony został negatywnie.
	Nierozliczenie inwentaryzacji lub nieujęcie rozliczenia w księgach roku, na który przypadał termin inwentaryzacji (art. 27 uor).
	Dopuszczenie do uszczuplenia majątku z tytułu niedoborów stwierdzonych podczas spisu z natury bez możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu odszkodowań z powodu niewłaściwego przekazania majątku osobom odpowiedzialnym.
	Nierzetelne planowanie wydatków.
	Podpisywanie umów i przekazywanie na ich podstawie dotacji bez wnikliwej analizy potrzeb oraz możliwości ich terminowego wydatkowania.
	Nieterminowe przekazywanie dotacji.
	Dopuszczenie do powstania wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych.
	Niewłaściwy nadzór nad przebiegiem wykonania budżetu państwa.
	Zastosowanie niewłaściwego trybu przy udzieleniu zamówienia publicznego.
	Sfinansowanie partnerom społecznym wydatków niekwalifikowalnych.
	Występowanie o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających, wydatków niemożliwych do zrealizowania w przewidywanym terminie.
	Niedostateczny nadzór, kontrola dysponenta części nad realizacją budżetu.

Aneks 6. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2010–2013¹

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa		Plan po zmianach		Wykonanie				
	2	3	4	5	6	7	%						
1	206.463,3	198.241,1	212.743,7	215.769,2	215.955,4	228.331,8	110,6	115,2	107,3	105,7	107,3	101,2	101,2
Przychody, w tym dotacje	55.383,2	54.437,5	56.634,0	54.391,9	54.566,0	55.197,9	99,7	101,4	97,5	101,2	97,5	101,2	101,2
Wydatki	209.484,6	201.376,5	212.459,5	225.901,3	227.196,9	242.095,2	115,6	120,2	113,9	106,6	113,9	106,6	106,6
Ogółem fundusze													
Fundusze dotowane w 2013 r., w tym:													
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych													
Przychody	167.480,8	162.035,8	174.123,1	178.157,8	178.157,8	191.480,9	114,3	118,2	110,0	107,5	110,0	107,5	107,5
w tym dotacje	38.111,7	37.513,4	39.520,8	37.113,9	37.113,9	37.113,9	97,4	98,9	93,9	100,0	93,9	100,0	100,0
Wydatki	170.844,7	167.785,9	176.439,9	186.917,3	186.917,3	204.381,2	119,6	121,8	115,8	109,3	115,8	109,3	109,3
Fundusz Emerytalno-Rentowy													
Przychody	16.347,7	16.567,4	17.102,7	17.472,5	17.472,5	17.446,2	106,7	105,3	102,0	99,8	102,0	99,8	99,8
w tym dotacje	14.935,8	15.120,0	15.555,7	15.864,2	15.864,2	15.853,1	106,1	104,8	101,9	99,9	101,9	99,9	99,9
Wydatki	16.575,4	16.498,5	17.025,6	17.589,7	17.589,7	17.557,9	105,9	106,4	103,1	99,8	103,1	99,8	99,8
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji													
Przychody	39,0	35,5	34,4	33,2	33,2	33,6	86,2	94,6	97,7	101,2	97,7	101,2	101,2
w tym dotacje	6,0	1,0	1,0	0,3	0,3	0,3	5,0	30,0	30,0	100,0	30,0	100,0	100,0
Wydatki	43,7	34,1	35,3	33,1	34,1	33,7	77,1	98,8	95,5	98,8	95,5	98,8	98,8
Fundusz Pracy													
Przychody	10.962,6	10.486,8	11.233,6	10.482,5	10.482,5	10.139,8	92,5	96,7	90,3	96,7	90,3	96,7	96,7
w tym dotacje	1.562,1	1.058,4	645,6	180,0	180,0	833,5	53,4	78,8	129,1	463,1	129,1	463,1	463,1
Wydatki	12.234,5	8.744,2	9.633,5	10.804,0	11.409,0	11.056,8	90,4	126,4	114,8	96,9	114,8	96,9	96,9

¹ Według sprawozdania Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2013 planu finansowego państwowego funduszu celowego.

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie		Wykonanie		Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	2010	2011	2012	2011	2012	2013							
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych													
min zł													
Przychody	4.252,5	4.677,5	4.889,4	4.951,5	4.951,5	4.617,8	4.951,5	4.951,5	4.617,8	108,6	98,7	94,4	93,3
w tym dotacje	763,0	744,7	771,6	781,0	781,0	781,0	781,0	781,0	781,0	102,4	104,9	101,2	100,0
Wydatki	4.320,3	4.262,0	4.836,3	5.088,9	5.088,9	4.871,7	5.088,9	5.088,9	4.871,7	112,8	114,3	100,7	95,7
Fundusz Kredytu Technologicznego													
Przychody	22,7	24,9	159,7	472,8	472,8	624,0	646,8	646,8	624,0	2.748,9	2.506,0	390,7	96,5
w tym dotacje	-	-	139,3	452,6	452,6	616,1	626,6	626,6	616,1	-	-	442,3	98,3
Wydatki	24,7	82,6	206,1	546,3	546,3	736,8	746,5	746,5	736,8	2.983,0	892,0	357,5	98,7
Fundusze niedotowane w 2013 r.													
Fundusz Emerytur Pomostowych													
Przychody	194,9	219,8	235,1	242,5	242,5	236,3	242,5	242,5	236,3	121,2	107,5	100,5	97,4
w tym dotacje	4,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki	73,1	118,4	163,1	254,4	254,4	237,9	254,4	254,4	237,9	325,4	200,9	145,9	93,5
Fundusz Administracyjny													
Przychody	585,2	581,7	603,4	588,1	588,1	590,7	588,1	588,1	590,7	100,9	101,5	97,9	100,4
Wydatki	586,2	570,0	572,7	597,1	597,1	573,7	597,1	597,1	573,7	97,9	100,6	100,2	96,1
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych													
Przychody	538,5	575,9	600,1	564,8	564,8	558,5	564,8	564,8	558,5	103,7	97,0	93,1	98,9
Wydatki	194,6	260,7	1.126,3	265,4	265,4	192,1	465,4	465,4	192,1	98,7	73,7	17,1	41,3
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej													
Przychody	551,4	551,0	640,5	558,9	558,9	558,9	558,9	558,9	558,9	101,4	101,4	87,3	100,0
Wydatki	601,4	511,3	465,2	553,8	553,8	546,5	553,8	553,8	546,5	90,9	106,9	117,5	98,7
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej													
Przychody	446,2	276,0	206,7	107,0	107,0	106,9	107,0	107,0	106,9	24,0	38,7	51,7	99,9
Wydatki	354,6	136,9	161,2	250,0	250,0	200,7	250,0	250,0	200,7	56,6	146,6	124,5	80,3

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
	Fundusz Reprywatyzacji									
Przychody	1.357,5	609,6	375,0	520,0	520,0	282,2	20,8	46,3	75,3	54,3
Wydatki	1.143,0	299,6	184,2	720,7	720,7	197,2	17,3	65,8	107,1	27,4
	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców									
Przychody	2.071,9	511,3	1.502,3	780,1	780,1	767,0	37,0	150,0	51,1	98,3
Wydatki	1.116,4	803,2	526,5	745,1	745,1	254,0	22,8	31,6	48,2	34,1
	Fundusz Skarbu Państwa									
Przychody	478,2	324,0	279,2	152,4	152,4	149,2	31,2	46,0	53,4	97,9
Wydatki	286,4	348,0	208,7	182,9	460,4	319,9	111,7	91,9	153,3	69,5
	Fundusz Rekompensacyjny									
Przychody	595,6	224,2	179,0	152,4	152,4	182,5	30,6	81,4	102,0	119,8
Wydatki	536,4	485,3	411,1	630,4	630,4	464,6	86,6	95,7	113,0	73,7

Aneks 7. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013		2013		7:3	7:4	7:6
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa		Plan po zmianach		Wykonanie				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	% 7:2		
mln zł													
Państwowe osoby prawne ogółem													
Przychody	8.059,1	8.356,7	8.443,0	7.458,8	7.227,7	7.208,3	89,4	86,3	85,4	99,7			
w tym dotacje z budżetu	102,9	123,1	216,1	376,7	311,1	245,2	238,3	199,2	113,6	78,8			
Koszty	6.397,7	6.677,8	7.537,2	8.691,0	8.325,0	7.583,1	118,5	113,6	100,6	91,1			
Wynik finansowy	1.663,5	1.674,9	905,8	-1.232,2	-1.097,3	-374,8	-22,5	-22,4	-41,4	34,2			
Państwowe osoby prawne – dotowane													
Przychody	3.249,4	3.497,4	3.564,6	2.920,8	2.694,0	2.595,2	79,9	74,2	72,8	96,3			
w tym dotacje z budżetu	102,9	123,1	216,1	376,8	311,1	245,2	238,3	199,2	113,7	78,8			
Koszty	1.966,4	2.278,6	2.998,4	3.991,0	3.636,6	3.117,0	158,5	136,8	103,9	85,7			
Wynik finansowy	1.285,0	1.219,6	566,1	-1.070,2	-942,6	-521,8	-40,6	-42,8	-92,2	55,4			
w tym: 23 Parki Narodowe¹													
Przychody	-	-	187,2	197,6	215,8	222,4	-	-	118,8	103,1			
w tym dotacje z budżetu	-	-	85,5	96,7	96,7	89,5	-	-	104,79	92,6			
Koszty	-	-	191,0	214,1	229,5	229,1	-	-	119,9	99,8			
Wynik finansowy	-	-	-3,9	-16,5	-13,7	-6,8	-	-	176,9	50,0			
Polska Organizacja Turystyczna													
Przychody	88,6	104,0	96,5	59,5	97,8	96,2	108,6	92,5	99,7	98,4			
w tym dotacje z budżetu	46,0	50,8	49,8	44,5	50,2	49,8	108,3	98,0	100,0	99,2			
Koszty	88,4	104,0	96,4	59,5	97,8	96,2	108,8	92,5	99,8	98,4			
Wynik finansowy	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,02	0,0	0,0	0,0	-			
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej													
Przychody	2.328,7	2.458,1	2.251,1	1.670,4	1.312,8	1.228,7	52,8	50,0	54,6	93,6			
w tym dotacje z budżetu	10,1	21,0	19,8	175,7	99,5	42,7	422,8	203,3	215,7	42,9			
Koszty	1.083,0	1.339,9	1.733,9	2.764,7	2.312,7	1.842,9	170,2	137,5	106,3	79,7			
Wynik finansowy	1.247,9	1.118,2	517,2	-1.094,2	-999,9	-614,2	-49,2	-54,9	-118,8	61,4			
Polski Instytut Sztuki Filmowej													
Przychody	179,5	166,3	217,4	141,9	203,4	202,0	112,5	121,5	92,9	99,3			
w tym dotacje z budżetu	14,5	13,3	15,2	8,7	14,7	14,6	100,7	109,8	96,1	99,3			
Koszty	175,4	164,9	216,5	141,9	203,4	200,8	114,5	121,8	92,7	98,7			
Wynik finansowy	4,0	1,4	0,9	0,0	0,0	1,2	30,0	85,7	133,3	-			

c.d.

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013				%					
	Wykonanie		Wykonanie		Wykonanie		Ustawa		Plan po zmianach		Wykonanie		Wykonanie		Wykonanie	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1				mln zł												
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej																
Przychody	609,9	725,5	753,0	793,1	801,7	782,0	128,2	107,8	103,9	97,5						
dotacja	6,1	8,2	5,5	9,5	7,7	7,5	123,0	91,5	136,4	97,4						
Koszty	580,6	627,7	705,7	753,0	731,2	689,2	118,7	109,8	97,7	94,3						
Wynik brutto	29,3	97,8	47,3	40,1	70,4	92,8	316,7	94,9	196,2	131,8						
Agencja Oceny Technologii Medycznych																
Przychody	9,7	7,9	11,1	12,1	12,1	13,8	142,3	174,7	124,3	114,0						
dotacja	6,3	6,5	5,3	7,2	7,2	6,4	101,6	98,5	120,8	88,9						
Koszty	7,1	7,8	8,7	12,1	12,1	9,6	135,2	123,1	110,3	79,3						
Wynik brutto	2,5	0,1	2,4	0,0	0,0	4,2	168,0	4200,0	175,0	-						
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych																
Przychody	10,1	10,5	10,8	10,8	11,4	11,4	112,9	108,6	105,6	100,0						
dotacja	8,4	8,7	9,1	9,1	8,2	8,2	97,6	94,3	90,1	100,0						
Koszty	10,0	10,4	10,8	10,8	11,4	11,4	114,0	109,6	105,6	100,0						
Wynik brutto	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-						
Polski Klub Wyścigów Konnych																
Przychody	5,9	5,3	5,8	5,8	5,8	5,7	96,6	107,5	98,3	98,3						
dotacja	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	125,0	125,0	100,0	100,0						
Koszty	5,5	5,0	4,8	5,6	5,7	5,6	101,8	112,0	116,7	98,2						
Wynik brutto	0,5	0,3	1,1	0,1	0,1	0,1	20,0	33,3	9,1	100,0						
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie																
Przychody	17,0	17,7	17,8	16,3	18,2	18,1	106,5	102,3	101,7	99,5						
dotacja	11,1	12,1	11,8	11,7	11,7	11,7	105,4	96,7	99,2	100,0						
Koszty	16,4	16,8	16,9	16,0	17,7	17,3	105,5	103,0	102,4	97,7						
Wynik brutto	0,6	1,6	1,0	0,3	0,5	0,8	133,3	50,0	80,0	160,0						
Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia																
Przychody	-	2,1	5,0	4,1	5,7	5,7	-	271,4	114,0	100,0						
dotacja	-	2,1	5,0	4,0	5,5	5,5	-	261,9	110,0	100,0						
Koszty	-	2,1	5,0	4,1	5,7	5,7	-	271,4	114,0	100,0						
Wynik brutto	-	0,0	0,0 ²	0,0 ²	0,0 ²	0,0 ²	-	-	-	-						

c.d.

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013				
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa		Plan po zmianach		Wykonanie		
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1				mln zł				%			
Przychody	-	-	8,8	9,2	9,4	9,2	-	-	104,5	97,9	
dotacja	-	-	8,6	9,1	9,1	8,9	-	-	102,3	97,1	
Koszty	-	-	8,8	9,2	9,4	9,1	-	-	103,4	96,8	
Wynik brutto	-	-	0,02	0,01	0,0	0,02	-	-	-	-	
Państwowe osoby prawne – niedotowane											
Przychody	4.809,7	4.859,3	4.878,5	4.538,0	4.533,7	4.613,1	95,9	94,9	94,6	101,8	
Koszty	4.431,3	4.399,2	4.538,8	4.700,0	4.688,4	4.466,1	100,8	101,5	98,4	95,3	
Wynik finansowy	378,5	455,3	339,7	-162	-154,7	147,0	38,8	32,3	43,3	-95,0	
w tym: Urząd Dozoru Technicznego											
Przychody	327,8	348,1	366,1	374,7	374,7	379,5	115,8	109,0	103,7	101,3	
Koszty	299,0	311,0	316,1	346,6	346,6	313,4	104,8	100,8	99,1	90,4	
Wynik brutto	28,8	37,1	50,0	28,1	28,1	66,1	229,5	178,2	132,2	235,2	
Zakład Ubezpieczeń Społecznych											
Przychody	4.402,4	4.427,1	4.418,5	4.079,4	4.075,0	4.139,9	94,0	93,5	93,7	101,6	
Koszty	4.067,2	4.015,4	4.148,5	4.278,7	4.267,2	4.079,7	100,3	101,6	98,3	95,6	
Wynik brutto	335,2	406,7	270,0	-199,4	-192,1	60,2	18,0	14,8	22,3	-31,3	
Transportowy Dozór Techniczny											
Przychody	55,0	56,9	65,0	57,1	57,1	63,9	116,2	112,3	98,3	111,9	
Koszty	43,1	47,7	48,4	48,8	48,8	46,4	107,7	97,3	95,9	95,1	
Wynik brutto	12,0	9,4	16,6	8,3	8,3	17,5	145,8	186,2	105,4	210,8	
Rzecznik Ubezpieczonych											
Przychody	6,0	6,2	6,3	6,9	6,9	7,0	116,7	112,9	111,1	101,4	
Koszty	6,0	6,2	6,3	6,9	6,9	7,0	116,7	112,9	111,1	101,4	
Wynik brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	
Polskie Centrum Akredytacji											
Przychody	18,5	21,0	22,5	20,0	20,0	22,8	123,2	108,6	101,3	114,0	
Koszty	16,0	18,9	19,5	19,0	19,0	19,7	123,1	104,2	101,0	103,7	
Wynik brutto	2,5	2,1	3,0	1,0	1,0	3,1	124,0	147,6	103,3	310,0	

¹ Na mocy art. 5 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 224, poz. 1337) zmieniającej przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220) parki narodowe będące dotychczas państwowymi jednostkami budżetowymi stały się państwowymi osobami prawnymi.

² Kwota poniżej 50 tys. zł

Aneks 8. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013			%						
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa		Plan po zmianach		Wykonanie			7:2	7:3	7:4	7:6	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11						
1	mln zł															
Agencje wykonawcze ogółem																
Przychody	7.607,5	10.803,9	11.880,5	11.372,1	11.363,0	11.633,1	152,9	107,7	97,9	102,4						
w tym dotacja z budżetu	3.244,8	5.523,1	6.439,2	6.221,9	6.074,9	5.765,9	177,7	104,4	89,5	94,9						
Koszty	6.917,6	9.599,2	10.329,3	9.867,1	9.725,4	10.016,9	144,8	104,4	97,0	103,0						
Wynik finansowy ¹	690,0	1.199,5	1.310,3	1.382,0	1.514,6	1.481,3	214,7	123,5	113,0	97,8						
Agencje wykonawcze dotowane																
Przychody	4.681,0	7.035,0	7.792,5	7.260,7	7.251,6	6.938,7	148,2	98,6	89,0	95,7						
w tym dotacja z budżetu	3.244,8	5.523,1	6.439,2	6.222,1	6.075,0	5.765,9	177,7	104,4	89,5	94,9						
Koszty	4.350,9	6.589,9	7.408,7	7.243,8	7.102,0	6.743,2	155,0	102,3	91,0	94,9						
Wynik finansowy	330,2	444,8	263,7	-105,9	26,7	86,8	26,3	19,5	32,9	325,1						
w tym: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa																
Przychody	2.036,9	2.043,0	2.264,8	1.955,0	1.775,5	1.713,3	84,1	83,9	75,6	96,5						
w tym dotacja z budżetu	2.005,2	2.010,9	2.237,1	1.937,7	1.755,7	1.691,5	84,4	84,1	75,6	96,3						
Koszty	1.943,4	2.046,8	2.301,8	2.013,3	1.833,8	1.778,3	91,5	86,9	77,3	97,0						
Wynik finansowy	93,5	-3,8	-37,0	-58,3	-58,3	-65,0	-69,5	1.710,5	175,7	111,5						
Agencja Rynku Rolnego																
Przychody	319,2	330,2	351,6	358,0	357,6	345,7	108,3	104,7	98,3	96,7						
w tym dotacja z budżetu	315,0	318,6	340,7	339,3	339,3	326,9	103,8	102,6	95,9	96,3						
Koszty	302,2	327,2	358,3	357,7	357,2	343,9	113,8	105,1	96,0	96,3						
Wynik finansowy	17,0	2,6	-6,7	0,3	0,4	1,8	10,6	69,2	-26,9	450,0						
Narodowe Centrum Nauki																
Przychody	-	488,1	832,5	885,5	885,6	869,9	-	178,2	104,5	98,2						
w tym dotacja z budżetu	-	488,1	832,5	884,5	884,5	869,3	-	178,1	104,4	98,3						
Koszty	-	488,1	832,5	885,5	885,6	869,9	-	178,2	104,5	98,2						
Wynik finansowy	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,02	-	0,0	0,0	0,0						

c.d.

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013				
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa		Plan po zmianach		Wykonanie		
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	mln zł										
	%										
	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju										
Przychody	-	1.160,4	1.480,0	1.634,0	1.731,0	1.658,2	-	142,9	112,0	95,8	
w tym dotacja z budżetu	-	1.160,5	1.478,3	1.623,2	1.658,1	1.604,0	-	138,2	108,5	96,7	
Koszty	-	1.160,7	1.480,0	1.634,0	1.731,0	1.658,2	-	142,9	112,0	95,8	
Wynik finansowy	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Agencja Rezerw Materiałowych										
Przychody	338,4	608,0	434,0	170,5	235,8	233,3	68,9	38,4	53,8	98,9	
w tym dotacja z budżetu	94,7	240,7	110,7	106,2	106,2	102,7	108,4	42,7	92,8	96,7	
Koszty	449,2	478,2	386,2	377,1	310,9	282,0	62,8	59,0	73,0	90,7	
Wynik finansowy	-110,8	129,7	47,8	-206,6	-75,1	-48,8	44,0	-37,6	-102,1	65,0	
	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości										
Przychody	791,4	731,7	710,5	776,5	776,5	699,5	88,4	95,6	98,5	90,1	
w tym dotacja z budżetu	494,2	549,0	584,0	644,8	644,8	525,8	106,4	95,8	90,0	81,5	
Koszty	790,3	727,9	709,5	776,0	776,0	698,7	88,4	96,0	98,5	90,0	
Wynik finansowy	1,2	3,8	1,0	0,4	0,4	0,6	50,0	15,8	60,0	150,0	
	Agencja Mienia Wojskowego										
Przychody	225,4	240,5	170,4	214,7	214,7	199,5	88,5	83,0	117,1	92,9	
w tym dotacja z budżetu	0,9	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	11,1	14,3	100,0	100,0	
Koszty	105,3	113,0	92,2	131,2	131,2	110,6	105,0	97,9	120,0	84,4	
Wynik finansowy	120,1	127,5	4,3	4,7	4,7	5,1	4,2	4,0	118,6	108,5	
	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa										
Przychody	969,7	1.366,1	1.476,3	1.204,9	1.204,9	1.150,0	118,6	84,2	77,9	95,4	
w tym dotacja z budżetu	334,8	726,6	825,8	657,2	657,2	616,6	184,2	84,9	74,7	93,8	
Koszty	760,5	1.187,3	1.180,1	1.007,6	1.007,6	934,1	122,8	78,7	79,2	92,7	
Wynik finansowy	209,2	178,7	250,1	153,5	153,5	191,5	91,5	107,2	76,6	124,8	
	Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych										
Przychody	-	67,0	72,4	61,7	70,0	69,3	-	103,4	95,7	99,0	
w tym dotacja z budżetu	-	28,0	30,0	29,1	29,1	29,1	-	103,9	97,0	100,0	
Koszty	-	60,7	68,1	61,5	68,8	67,4	-	111,0	99,0	98,0	
Wynik finansowy	-	6,3	4,2	0,1	1,1	1,6	-	25,4	38,1	145,5	

c.d.

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013				
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa		Plan po zmianach		Wykonanie		
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	mln zł										
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
	Agencja wykonawcza niedotowana										
Przychody	2.926,5	3.768,9	4.088,0	4.111,2	4.111,2	4.694,4	160,4	124,6	114,8	114,2	
Koszty	2.566,7	3.009,3	2.920,6	2.623,3	2.623,3	3.273,7	127,5	108,8	112,1	124,8	
Wynik finansowy	359,8	754,7	1.046,6	1.487,9	1.487,9	1.394,5	387,6	184,8	133,2	93,7	
	Agencja Nieruchomości Rolnych										
Przychody	147,7	152,6	144,0	270,8	270,8	289,5	196,0	189,7	201,0	106,9	
Koszty	142,8	149,6	150,7	263,9	263,9	265,3	185,8	177,3	176,0	100,5	
Wynik finansowy	4,9	3,1	-127,6	7,0	7,0	-2,1	-42,9	-67,7	1,6	-30,0	
	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa										
Przychody	2.778,8	3.616,3	3.944,0	3.840,4	3.840,4	4.404,9	158,5	121,8	111,7	114,7	
Koszty	2.423,9	2.859,7	2.769,9	2.359,4	2.359,4	3.008,4	124,1	105,2	108,6	127,5	
Wynik finansowy	354,9	751,6	1.174,2	1.480,9	1.480,9	1.396,6	393,5	185,8	118,9	94,3	

¹ Wynik finansowy netto (po uwzględnieniu obciążeń).

² Agencja uzyskała wynik finansowy netto w kwocie minus 5 tys. zł.

Aneks 9. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	2011		2012		2013			6:2	6:3	6:5
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	2	3	4	5						
1	mln zł									
	IGB ogółem									
Przychody	667,4	888,9	782,9	833,1	811,0	121,5	91,2	97,4		
w tym dotacja z budżetu	23,8	147,5	154,4	144,7	144,7	607,9	98,0	100,0		
Koszty	650,4	791,7	842,9	886,9	819,7	126,0	103,5	92,4		
Wynik finansowy	7,4	73,5	-62,0	-56,6	-15,9	-214,8	-26,6	28,0		
	Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych									
	w tym: Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST									
Przychody	30,7	30,0	39,3	39,3	32,7	106,5	109,0	83,1		
Koszty	33,5	31,7	39,1	39,1	33,7	100,4	106,2	86,2		
Wynik finansowy	-2,8	-1,7	0,2	0,2	-1,0	34,2	58,2	-461,2		
	Bałtycka IGB BALTICA									
Przychody	59,4	67,4	50,2	70,3	83,9	141,2	124,5	119,4		
Koszty	58,8	68,8	48,9	69,0	83,8	142,5	121,8	121,5		
Wynik finansowy	0,4	-1,4	1,1	1,1	0,1	36,7	-9,0	12,2		
	Pomorska IGB POMERANIA ¹									
Przychody	75,9	54,5	70,7	70,7	64,7	85,2	118,6	91,5		
Koszty	77,7	54,6	67,8	67,8	64,7	83,3	118,6	95,4		
Wynik finansowy	-1,8	0*	2,3	2,3	-0,1	3,5	233,3	-2,7		
	Mazowiecka IGB MAZOVIA									
Przychody	39,1	32,2	54,6	54,6	38,1	97,5	118,5	69,8		
w tym dotacja z budżetu	-	-	-	-	0,1	-	-	-		
Koszty	41,2	32,5	54,6	54,6	37,5	91,2	115,4	68,7		
Wynik finansowy	-2,1	-0,4	0	0	0,4	-119,9	1,3			
	Podkarpacka IGB CARPATIA									
Przychody	43,7	43,4	39,7	46,0	47,1	107,7	108,5	102,4		
Koszty	47,8	43,7	39,4	45,7	47,1	98,5	107,8	103,1		
Wynik finansowy	-4,1	-0,2	0,3	0,3	0*	-0,9	-14,5	12,7		

c.d.

1	2011		2012		2013			6:2	6:3	6:5
	Wykonanie		Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
2	3	4	5	6	7	8	9	%		
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej										
Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP										
Przychody	36,7	45,3	47,0	48,0	47,1	128,4	104,1	98,2		
Koszty	35,0	43,4	46,5	46,5	45,4	129,9	104,7	97,7		
Wynik finansowy	1,6	1,5	0,4	1,2	1,3	84,0	89,2	109,3		
Centralny Ośrodek Sportu										
Przychody	72,2	79,5	116,1	102,6	101,1	140,1	127,1	98,6		
w tym dotacja z budżetu	20,0	23,9	23,0	23,0	23,0	115,3	96,4	100,0		
Koszty	86,9	91,3	128,6	113,0	116,6	134,2	127,6	103,1		
Wynik finansowy	-14,8	-11,9	-12,6	-10,5	-15,5	104,9	130,2	147,2		
Centrum Usług Wspólnych										
Przychody	148,7	208,5	33,5	33,5	38,5	25,9	18,5	115,0		
Koszty	110,0	98,7	90,6	90,6	64,2	58,3	65,1	70,8		
Wynik finansowy	30,2	88,4	-57,2	-57,2	-25,7	-85,0	-29,1	45,0		
Centrum Usług Logistycznych										
Przychody	42,1	49,4	57,1	57,1	42,9	101,7	86,7	75,1		
Koszty	42,2	59,9	56,9	56,9	44,6	105,9	74,5	78,4		
Wynik finansowy	-0,2	-10,6	0,1	0,1	-1,8	731,6	16,9	-1405,5		
Profilaktyczny Dom Zdrowia w Juracie										
Przychody	1,5	1,6	2,0	2,0	1,3	85,1	81,1	67,3		
Koszty	1,5	1,6	1,8	1,8	1,4	91,8	87,0	77,1		
Wynik finansowy	0 ³	0 ³	0,1	0,1	-0,1	-200,0	-412,5	-83,5		
Wydawnictwo Edukacyjne P ARPAMEDIA ²										
Przychody	1,0	0,9	0,9	0,9	0,5	47,3	51,5	51,0		
Koszty	1,0	0,9	0,9	0,9	1,1	114,5	122,8	122,8		
Wynik finansowy	0 ³	0 ³	0 ³	0 ³	-0,7	-4.707,1	-65.900,0	-8237,5		

c.d.

Wyszczególnienie	2011		2012		2013					6:5
	Wykonanie		Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach		Wykonanie		
	2	3	4	5		6	7	8	9	
1	mln zł									6:3
										%
Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego										
Przychody	75,8	216,0	208,0	162,1	161,5	213,0	74,8	99,6		
w tym dotacja z budżetu	3,8	123,6	131,4	121,6	121,6	3.199,0	98,3	99,9		
Koszty	75,8	214,7	207,8	161,9	162,1	213,9	75,5	100,1		
Wynik finansowy	0 ³	1,4	0,2	0,2	-0,6	-1.622,2	-42,3	-347,6		
Centralny Ośrodek Informatyki										
Przychody	29,8	44,7	45,0	122,0	132,3	444,7	296,3	108,5		
Koszty	28,5	35,9	41,3	117,3	100,3	351,5	279,7	85,5		
Wynik finansowy	0,8	7,3	3,0	3,8	25,9	3.276,4	353,7	675,0		
Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej										
Przychody	10,4	10,2	14,0	14,0	10,3	98,8	100,2	73,3		
Koszty	10,2	9,9	13,9	13,9	10,1	99,0	101,7	72,7		
Wynik finansowy	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	88,5	48,9	164,3		
Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS										
Przychody	0,3	1,6	2,9	2,9	1,9	669,4	122,1	67,2		
Koszty	0,3	1,6	2,9	2,9	1,9	667,6	122,1	67,2		
Wynik finansowy	0 ³	0 ³	0 ³	0 ³	0 ³	600,0	120,0	50,0		
Centrum Zakupów dla Sądownictwa IGB										
Przychody	-	3,6	2,0	7,1	7,1	-	195,1	100,0		
Koszty	-	2,5	1,9	5,0	5,1	-	203,1	102,6		
Wynik finansowy	-	0,8	0 ³	1,7	1,6	-	188,4	92,5		

¹ W związku z połączeniem w 2013 r. Pomorskiej IGB POMERANIA i Podlaskiej IGB BIELIK, w tabeli zaprezentowano dane łączne dla obu jednostek.

² Zlikwidowane z dniem 31 października 2013 r.

³ Kwota poniżej 50 tys. zł

Aneks nr 10.

Metodologia sporządzenia zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych za lata 2010–2013

W ramach prac nad analizą wykonania ustawy budżetowej na rok 2013 w Najwyższej Izbie Kontroli po raz pierwszy sporządzono – głównie na podstawie danych otrzymanych w toku kontroli budżetowej w Ministerstwie Finansów – zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w układzie działów klasyfikacji budżetowej oraz grup wydatków. Dla pokazania zmian, jakie zachodzą w strukturze działowej wydatków sektora finansów publicznych, oprócz danych za rok 2013 w zestawieniu ujęto również opracowane według takiej samej metodologii dane z lat 2010–2012.

Ministerstwo Finansów nie publikuje danych o działowej strukturze wydatków publicznych. Danych takich nie ma również w roboczych materiałach, na podstawie których opracowywane są zestawienia dochodów i wydatków publicznych zamieszczane – zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych – w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej. Polska corocznie przekazuje Eurostatowi informacje o wydatkach publicznych w układzie klasyfikacji COFOG, jednak dane te dostępne są z dużym opóźnieniem (obecnie najnowsze dane pochodzą z roku 2012, dane za rok 2013 będą opublikowane dopiero jesienią 2014 r. Nie ma ponadto prostego przejścia od układu klasyfikacji COFOG do polskiej klasyfikacji budżetowej, co powoduje, że zestawienia dochodów i wydatków publicznych w układzie klasyfikacji COFOG nie są dobrym punktem odniesienia do oceny wykonania ustawy budżetowej, której układ bazuje na polskim systemie klasyfikacji budżetowej.

Jako grupy wydatków wyodrębniono:

- dotacje do zadań bieżących i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki jednostek sektora finansów publicznych,
- inwestycje własne jednostek sektora finansów publicznych,
- dotacje inwestycyjne dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych,
- obsługę długu publicznego,
- wpłaty do budżetu Unii Europejskiej.

Przyjęty układ grup wydatków jest zbliżony do układu wydatków w ustawie budżetowej, z tym że:

- w grupie wydatków majątkowych wyróżniono – jako dwie odrębne pozycje – inwestycje własne jednostek sektora finansów publicznych oraz dotacje inwestycyjne,
- wydatki ujęte w ustawie budżetowej na rok 2013 jako *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zostały przekwalifikowane, odpowiednio do ich ekonomicznego charakteru, do jednej z wymienionych powyżej grup wydatków.

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do sektora finansów publicznych zalicza się:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;

- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych (SFP) obejmuje dochody i wydatki wszystkich jednostek zaliczanych do tego sektora, z tym, że dla uniknięcia wielokrotnego liczenia tych samych dochodów i tych samych wydatków, z zestawienia eliminuje się przepływy finansowe pomiędzy różnymi jednostkami zaliczanymi do SFP. W efekcie jako dochody SFP wykazuje się jedynie przekazywane jednostkom należącym do SFP środki podmiotów spoza tego sektora, a jako wydatki – środki przekazywane przez jednostki zaliczane do SFP do jednostek (osób fizycznych, firm oraz innych podmiotów krajowych i zagranicznych) niezaliczanych do SFP.

Podstawą do sporządzenia zestawienia dochodów i wydatków SFP były następujące dokumenty:

- robocze materiały Ministerstwa Finansów wykorzystywane przy opracowaniu zamieszczonego w rządowym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych,
- informacje ze sprawozdań Rb-28, Rb-28s i Rb-28UE dla budżetu państwa, budżetu środków europejskich, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetów związków jednostek samorządu terytorialnego,
- informacje ze sprawozdań Rb-30 i Rb-34 dla jednostek gospodarki pozabudżetowej jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Do oszacowania rozkładu wydatków publicznych poszczególnych jednostek i segmentów sektora finansów publicznych wykorzystano dwie różne metody – jedną dla wydatków sektora finansów publicznych, dla których NIK dysponowała pełnymi danymi w podziale na działy, rozdziały i paragrafy, drugą – dla wydatków pozostałych instytucji, dla których dane zbiorcze znalazły się w roboczych zestawieniach otrzymanych z Ministerstwa Finansów.

Dla wydatków sektora finansów publicznych, dla których dostępne były pełne dane w podziale na działy, rozdziały i paragrafy, czyli dla:

- budżetu państwa,
- budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- budżetów związków jednostek samorządu terytorialnego,
- budżetów samorządowych jednostek gospodarki pozabudżetowej,
- rachunków dochodów, tworzonych przy szkołach samorządowych na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

podział wydatków na działy i grupy paragrafów dokonany został przez przypisanie wszystkich paragrafów (według numerów trzycyfrowych) albo do wydatków transferowych (eliminowanych z zestawienia), albo do wydatków sektora finansów publicznych (ostatecznych wydatków sektora), a następnie przez przypisanie każdego z paragrafów „nietransferowych” do odpowiedniej grupy paragrafów.

W odniesieniu do pozostałych jednostek sektora finansów publicznych zastosowano następującą procedurę:

- jednostkę przypisano do właściwego działu na podstawie klasyfikacji budżetowej przyjętej w ustawie budżetowej lub w sprawozdaniach budżetowych tej jednostki;
- ogólną kwotę wydatków nietransferowych (ostatecznych wydatków sektora finansów publicznych) przyjęto na poziomie wynikającym z danych w arkuszach roboczych Ministerstwa Finansów;
- przypisania wydatków jednostki do odpowiednich grup paragrafów dokonano na podstawie analizy informacji z roboczych zestawień Ministerstwa Finansów oraz – jeśli było to niezbędne – danych ze sprawozdań z wykonania planów finansowych tych jednostek, stanowiących część rządowego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za lata 2010–2013.

Zastosowana procedura gwarantuje, że w sporządzonym zestawieniu dla każdej z wyróżnionych w materiałach roboczych pojedynczej jednostce SFP i dla każdej z wyróżnionych w tym zestawieniu grup jednostek kwoty:

- dochodów, łącznie z transferami od innych jednostek SFP,
- dochodów SFP,
- wydatków, łącznie z transferami do innych jednostek SFP,
- wydatków SFP,

są – z jednym wyjątkiem – zgodne z odpowiednimi kwotami z roboczych materiałów Ministerstwa Finansów. Jedynej zmiany dokonano w dochodach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), zmniejszając podaną w materiałach Ministerstwa Finansów kwotę dochodów SFP realizowanych przez FUS o środki przekazane z budżetu państwa jako refundacja dochodów utraconych z powodu przekazania części składek na ubezpieczenie społeczne do otwartych funduszy emerytalnych. W wyniku tej korekty dochody SFP są w zestawieniu NIK mniejsze od dochodów SFP wykazanych przez Ministerstwo Finansów, większy (o tę samą kwotę) jest natomiast deficyt sektora finansów publicznych. Uzasadnienie takiej korekty zestawienia dochodów i wydatków SFP zostało zamieszczone w rozdziale IX pkt 1 Analizy. Jest ono zgodne z wnioskami NIK, kierowanymi już do Ministra Finansów w poprzednich latach. Należy jednak zwrócić uwagę, że dane z wykorzystanych sprawozdań o wydatkach budżetu państwa, budżetu środków europejskich, budżetów jednostek samo-

rzędu terytorialnego oraz dane o wydatkach samorządowych zakładów budżetowych nie są idealnie zgodne z danymi z roboczych materiałów Ministerstwa Finansów.

Zestawienie dochodów sektora finansów publicznych sporządzono – analogicznie jak w publikacjach Ministerstwa Finansów – w podziale na najważniejsze źródła dochodów, bez uwzględniania klasyfikacji działowej.

Wyniki obliczeń służących sporządzeniu zestawienia dochodów i wydatków SFP zostały zapisane w postaci bazy danych umożliwiającej tworzenie różnorodnych tabel. W niniejszej Analizie baza danych została wykorzystana m.in. do wygenerowania tabel zamieszczonych w rozdziale IX pkt 3, poświęconym omówieniu wykonania zadań w niektórych obszarach działalności państwa, a także do obliczenia łącznych kwot (po konsolidacji) wszystkich sprawozdań z wykonania planów finansowych zamieszczonych w ustawie budżetowej.

Wydatki sektora finansów publicznych w 2010 roku według działów i grup ekonomicznych (mln zł)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	640.359,3	39.987,1	236.134,8	233.913,3	62.209,3	15.922,4	36.494,7	15.696,8
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	193.080,4	0,0	188.077,1	4.543,7	350,4	18,1	91,1	0,0
Ochrona zdrowia	68.284,0	262,4	24.611,4	37.403,2	4.510,2	1.210,9	285,9	0,0
Oświata i wychowanie	48.098,4	2.774,4	817,7	40.964,5	3.522,5	18,4	0,7	0,2
Transport i łączność	43.943,8	3.172,5	23,3	16.839,1	17.336,0	6.572,7	0,1	0,0
Obsługa długu publicznego	36.105,8	0,1	0,0	16,3	0,0	0,0	36.089,5	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	28.071,9	19.431,3	19,4	4.802,7	3.749,0	57,1	0,1	12,4
Różne rozliczenia	26.809,4	3.900,7	0,1	2.231,3	1.126,1	3.864,2	2,7	15.684,1
Administracja publiczna	24.865,0	377,7	855,9	22.032,4	1.548,2	50,7	0,2	0,0
Pomoc społeczna	21.283,3	638,9	14.078,2	6.207,9	354,1	4,2	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	20.329,0	569,8	1.826,4	14.045,3	3.869,9	4,9	12,7	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	19.590,3	363,0	1.778,1	16.786,4	651,9	10,7	0,0	0,0
Obrona narodowa	18.339,0	104,0	828,2	11.918,6	5.474,1	14,1	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14.672,1	113,6	592,5	12.474,0	1.375,7	116,4	0,0	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14.059,1	162,2	26,6	6.671,9	5.112,5	2.081,0	4,9	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10.532,2	391,7	874,6	5.902,3	3.054,2	303,3	5,1	0,0
Wymiar sprawiedliwości	9.663,6	14,1	291,4	8.774,5	582,9	0,7	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	9.661,6	857,5	12,1	6.790,5	1.855,3	145,5	0,7	0,0
Kultura fizyczna	7.659,7	686,9	96,9	2.056,1	4.671,1	148,0	0,7	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	4.750,9	2.762,8	482,8	821,8	74,5	609,0	0,0	0,0
Nauka	4.360,7	876,1	4,4	2.871,7	457,5	150,8	0,2	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.042,2	375,4	572,4	2.911,0	182,6	0,9	0,1	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	2.312,0	0,0	3,5	1.355,5	952,9	0,0	0,0	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	2.005,7	60,2	206,0	1.640,3	85,1	14,2	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Działalność usługowa	1.953,4	49,9	5,7	1.385,6	462,9	49,4	0,0	0,0
Handel	1.936,1	1.090,0	4,1	818,1	24,0	0,0	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	922,2	2,6	2,4	722,7	155,6	39,0	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	880,9	475,7	0,0	4,4	0,7	400,0	0,0	0,0
Turystyka	778,1	13,0	0,2	174,5	563,1	27,4	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	473,5	1,1	6,0	465,6	0,8	0,0	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	470,0	415,7	1,1	45,8	5,9	1,7	0,0	0,0
Informatyka	288,4	0,1	0,3	188,5	98,9	0,7	0,0	0,0
Leśnictwo	112,5	22,7	36,2	44,7	0,8	8,2	0,0	0,0
Hotele i restauracje	23,8	20,9	0,0	2,6	0,0	0,2	0,0	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Struktura wydatków sektora finansów publicznych w 2010 roku według działów i grup ekonomicznych (%)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	100,0	6,2	36,9	36,5	9,7	2,5	5,7	2,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	30,2	0,0	29,4	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0
Ochrona zdrowia	10,7	0,0	3,8	5,8	0,7	0,2	0,0	0,0
Oświata i wychowanie	7,5	0,4	0,1	6,4	0,6	0,0	0,0	0,0
Transport i łączność	6,9	0,5	0,0	2,6	2,7	1,0	0,0	0,0
Obsługa długu publicznego	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	4,4	3,0	0,0	0,7	0,6	0,0	0,0	0,0
Różne rozliczenia	4,2	0,6	0,0	0,3	0,2	0,6	0,0	2,4
Administracja publiczna	3,9	0,1	0,1	3,4	0,2	0,0	0,0	0,0
Pomoc społeczna	3,3	0,1	2,2	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	3,2	0,1	0,3	2,2	0,6	0,0	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3,1	0,1	0,3	2,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Obrona narodowa	2,9	0,0	0,1	1,9	0,9	0,0	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,3	0,0	0,1	1,9	0,2	0,0	0,0	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,2	0,0	0,0	1,0	0,8	0,3	0,0	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,6	0,1	0,1	0,9	0,5	0,0	0,0	0,0
Wymiar sprawiedliwości	1,5	0,0	0,0	1,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	1,5	0,1	0,0	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0
Kultura fizyczna	1,2	0,1	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	0,7	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Nauka	0,7	0,1	0,0	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,6	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,4	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Działalność usługowa	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Handel	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Turystyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Informatyka	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Leśnictwo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hotele i restauracje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki sektora finansów publicznych w 2011 roku według działów i grup ekonomicznych (mln zł)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	659.909,2	44.530,6	246.695,6	229.908,7	62.589,9	20.754,6	39.112,5	16.317,2
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	200.076,1	0,0	195.233,3	4.503,8	301,0	32,4	5,6	0,0
Ochrona zdrowia	71.134,5	260,5	24.583,2	40.168,5	4.856,4	943,9	322,0	0,0
Transport i łączność	52.403,5	3.529,9	26,5	15.650,6	19.572,9	13.623,2	0,4	0,0
Oświata i wychowanie	50.077,7	3.350,1	871,1	43.026,8	2.815,6	13,2	1,0	0,0
Obsługa długu publicznego	38.804,9	0,5	0,0	50,4	0,0	0,0	38.754,0	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	30.526,8	21.648,9	19,6	4.885,3	3.817,6	155,2	0,2	0,0
Administracja publiczna	26.225,1	624,6	940,8	22.832,4	1.689,5	137,4	0,2	0,0
Różne rozliczenia	22.526,2	3.227,3	0,1	1.546,2	803,6	626,2	5,7	16.317,2
Szkolnictwo wyższe	21.989,9	593,1	1854,3	14.545,6	4.676,7	300,9	19,3	0,0
Pomoc społeczna	20.885,8	704,4	13.536,4	6.425,0	215,4	4,7	0,0	0,0
Obrona narodowa	18.242,6	102,7	912,7	11.540,3	5.672,8	14,1	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	16.823,2	482,6	6882,9	9.154,9	291,6	11,2	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14.438,6	83,3	558,1	12.612,5	1.051,1	133,6	0,0	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	13.913,2	230,4	21,1	6.210,0	4.461,7	2.989,5	0,5	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	10.998,5	1.364,7	12,3	7.528,9	1.976,8	115,6	0,4	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	9.991,1	810,9	21,3	6.082,5	2.832,0	244,4	0,0	0,0
Wymiar sprawiedliwości	9.447,4	10,1	323,3	8.549,9	564,1	0,0	0,0	0,0
Kultura fizyczna	6.410,3	763,4	89,7	1.879,9	3.518,3	158,0	1,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	5.394,4	3.106,8	27,4	852,3	429,2	978,6	0,0	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.210,1	414,5	568,9	3.063,6	161,9	1,3	0,0	0,0
Nauka	3.673,4	985,9	7,6	2.404,2	209,7	66,0	0,0	0,0
Działalność usługowa	2.197,4	47,1	5,0	1.502,5	574,0	68,6	0,2	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1.914,6	62,0	142,4	1.607,0	90,5	12,7	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	1.849,4	1,2	4,6	811,1	1.032,5	0,0	0,0	0,0
Handel	1.593,9	741,6	6,6	817,1	26,6	0,1	1,9	0,0
Turystyka	893,7	12,3	0,1	196,2	611,4	73,7	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	866,6	802,9	1,0	45,1	8,4	9,1	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	853,0	2,5	2,3	687,2	135,2	25,8	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	523,5	515,3	0,0	5,8	2,4	0,0	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	501,0	0,7	6,0	494,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Informatyka	368,7	0,2	0,3	178,8	188,0	1,5	0,0	0,0
Leśnictwo	132,7	30,2	36,9	49,7	2,9	13,0	0,0	0,0
Hotele i restauracje	21,4	20,2	0,0	0,5	0,1	0,7	0,0	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Struktura wydatków sektora finansów publicznych w 2011 roku według działów i grup ekonomicznych (%)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	100,0	6,7	37,4	34,8	9,5	3,1	5,9	2,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	30,3	0,0	29,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Ochrona zdrowia	10,8	0,0	3,7	6,1	0,7	0,1	0,0	0,0
Transport i łączność	7,9	0,5	0,0	2,4	3,0	2,1	0,0	0,0
Oświata i wychowanie	7,6	0,5	0,1	6,5	0,4	0,0	0,0	0,0
Obsługa długu publicznego	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	4,6	3,3	0,0	0,7	0,6	0,0	0,0	0,0
Administracja publiczna	4,0	0,1	0,1	3,5	0,3	0,0	0,0	0,0
Różne rozliczenia	3,4	0,5	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	2,5
Szkolnictwo wyższe	3,3	0,1	0,3	2,2	0,7	0,0	0,0	0,0
Pomoc społeczna	3,2	0,1	2,1	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obrona narodowa	2,8	0,0	0,1	1,7	0,9	0,0	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,5	0,1	1,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,2	0,0	0,1	1,9	0,2	0,0	0,0	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,1	0,0	0,0	0,9	0,7	0,5	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	1,7	0,2	0,0	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,5	0,1	0,0	0,9	0,4	0,0	0,0	0,0
Wymiar sprawiedliwości	1,4	0,0	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Kultura fizyczna	1,0	0,1	0,0	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	0,8	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,6	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Nauka	0,6	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Działalność usługowa	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,3	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Handel	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Turystyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Informatyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Leśnictwo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hotele i restauracje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki sektora finansów publicznych w 2012 roku według działów i grup ekonomicznych (mln zł)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	689.280,6	49.655,8	254.726,2	237.457,4	55.406,3	29.310,9	45.816,8	16.907,3
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	209.787,3	0,0	204.962,6	4.352,5	455,2	16,9	0,0	0,0
Ochrona zdrowia	71.501,0	254,2	22.220,1	43.560,9	4.579,0	782,7	104,1	0,0
Transport i łączność	57.095,2	3.949,1	49,3	16.303,0	15.539,7	21.252,7	1,3	0,0
Oświata i wychowanie	52.053,5	3.911,4	929,0	44.728,5	2.393,9	90,4	0,3	0,0
Obsługa długu publicznego	45.680,4	0,8	0,0	9,5	0,0	0,0	45.670,2	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	30.591,5	22.208,3	34,6	5.180,4	2.892,8	274,8	0,6	0,0
Administracja publiczna	26.483,7	748,7	901,3	23.184,0	1.414,5	232,6	2,7	0,0
Różne rozliczenia	22.999,7	4.263,0	0,1	1.155,7	504,9	163,9	4,9	16.907,3
Pomoc społeczna	21.520,0	763,1	13.757,3	6.778,2	216,6	4,8	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	21.347,0	540,5	1.537,8	14.984,2	4.263,1	0,0	21,4	0,0
Obrona narodowa	19.116,3	118,5	855,8	12.251,8	5.877,6	12,5	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	18.292,2	490,3	7.609,4	9.652,7	527,8	11,9	0,2	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14.556,1	94,8	562,9	12.936,1	854,6	107,6	0,1	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	13.508,3	359,7	18,6	6.304,1	3.940,7	2.884,3	0,9	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	11.068,8	1.481,7	12,6	7.519,2	1.943,1	111,5	0,8	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10.602,8	453,3	78,4	6.131,1	3.439,7	492,2	8,2	0,0
Wymiar sprawiedliwości	9.676,6	5,2	329,3	8.771,6	570,4	0,0	0,1	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	6.533,3	3.987,0	30,1	599,4	143,6	1.773,2	0,0	0,0
Kultura fizyczna	5.613,5	994,3	89,8	1.811,2	2.215,3	502,3	0,6	0,0
Nauka	5.390,5	2.459,9	17,8	1.954,9	582,5	375,2	0,2	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.366,8	461,8	567,1	3.179,6	157,8	0,5	0,0	0,0
Działalność usługowa	2.604,0	53,6	5,3	1.649,3	828,2	67,6	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	2.300,4	1,6	1,1	1.045,6	1.249,6	2,4	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1.769,9	6,1	106,7	1.556,1	96,8	4,1	0,0	0,0
Handel	1.333,4	642,5	6,8	660,9	23,2	0,0	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	894,8	802,5	1,0	43,7	35,8	11,8	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	870,1	2,0	2,6	707,5	133,6	24,4	0,0	0,0
Turystyka	732,9	13,5	0,2	203,1	441,6	74,6	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	534,8	522,8	0,0	2,8	9,2	0,0	0,0	0,0
Informatyka	262,5	0,1	0,3	181,7	74,7	5,7	0,0	0,0
Leśnictwo	161,7	45,1	38,4	51,5	0,5	26,3	0,0	0,0
Hotele i restauracje	25,3	20,6	0,0	0,7	0,1	3,9	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	6,2	0,0	0,1	5,9	0,0	0,0	0,2	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Struktura wydatków sektora finansów publicznych w 2012 roku według działów i grup ekonomicznych (%)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	100,0	7,2	37,0	34,5	8,0	4,3	6,6	2,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	30,4	0,0	29,7	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Ochrona zdrowia	10,4	0,0	3,2	6,3	0,7	0,1	0,0	0,0
Transport i łączność	8,3	0,6	0,0	2,4	2,3	3,1	0,0	0,0
Oświata i wychowanie	7,6	0,6	0,1	6,5	0,3	0,0	0,0	0,0
Obsługa długu publicznego	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,6	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	4,4	3,2	0,0	0,8	0,4	0,0	0,0	0,0
Administracja publiczna	3,8	0,1	0,1	3,4	0,2	0,0	0,0	0,0
Różne rozliczenia	3,3	0,6	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	2,5
Pomoc społeczna	3,1	0,1	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	3,1	0,1	0,2	2,2	0,6	0,0	0,0	0,0
Obrona narodowa	2,8	0,0	0,1	1,8	0,9	0,0	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,7	0,1	1,1	1,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,1	0,0	0,1	1,9	0,1	0,0	0,0	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,0	0,1	0,0	0,9	0,6	0,4	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	1,6	0,2	0,0	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,5	0,1	0,0	0,9	0,5	0,1	0,0	0,0
Wymiar sprawiedliwości	1,4	0,0	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	0,9	0,6	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0
Kultura fizyczna	0,8	0,1	0,0	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0
Nauka	0,8	0,4	0,0	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,6	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Działalność usługowa	0,4	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,3	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,3	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Handel	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Turystyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Informatyka	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Leśnictwo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hotele i restauracje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki sektora finansów publicznych w 2013 roku według działów i grup ekonomicznych (mln zł)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	699.159,5	57.587,0	276.184,5	228.406,9	40.266,2	32.791,9	45.791,5	18.131,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	220.434,3	0,0	215.830,6	4.104,3	8,6	490,4	0,4	0,0
Ochrona zdrowia	75.323,0	304,2	31.535,6	37.744,9	433,3	4.915,1	389,9	0,0
Oświata i wychowanie	52.697,0	4.303,3	926,7	45.084,7	2.320,4	62,0	0,1	0,0
Transport i łączność	46.968,2	4.069,2	28,3	16.199,2	15.480,7	11.190,0	0,7	0,0
Obsługa długu publicznego	45.376,9	0,6	0,0	17,2	0,0	0,0	45.359,0	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	33.302,1	26.356,3	20,6	4.005,0	2.485,8	434,3	0,1	0,0
Administracja publiczna	27.807,5	695,7	920,1	23.765,4	1.520,5	897,3	6,1	2,3
Pomoc społeczna	22.194,9	744,1	14.128,5	7.084,1	219,3	18,9	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	21.514,9	1.104,6	1.655,3	15.393,9	58,1	3.277,6	25,4	0,0
Różne rozliczenia	20.197,7	612,9	0,1	1.077,7	0,1	376,0	1,7	18.129,2
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	19.699,5	4.842,5	8.341,2	5.892,5	131,6	491,6	0,0	0,0
Obrona narodowa	19.117,4	79,4	817,9	12.414,6	5.764,6	40,9	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15.080,6	114,0	547,7	13.332,3	921,8	164,8	0,0	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14.965,5	412,6	17,4	7.685,1	3.710,6	3.137,3	2,6	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10.161,5	713,8	51,7	6.295,5	1.382,9	1.713,4	4,2	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	10.114,0	1.493,4	11,0	6.622,4	1.699,4	287,4	0,4	0,0
Wymiar sprawiedliwości	10.039,4	4,7	335,5	9.151,0	526,0	22,2	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	8.290,2	4.929,7	38,3	601,6	0,0	2.720,5	0,0	0,0
Nauka	5.483,2	3.151,1	46,6	1.693,9	0,0	591,6	0,1	0,0
Kultura fizyczna	4.737,5	981,8	90,9	1.642,1	1.475,0	547,0	0,7	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.514,6	477,7	674,2	3.243,3	117,9	1,5	0,0	0,0
Działalność usługowa	2.852,5	35,5	5,3	1.642,6	1.069,0	100,0	0,0	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1.787,5	0,3	112,0	1.585,5	89,6	0,0	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	1.741,8	97,0	1,0	462,5	48,6	1.132,7	0,0	0,0
Handel	1.296,8	697,8	3,9	540,6	39,7	14,9	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	880,5	799,6	1,1	45,0	33,5	1,4	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	853,1	2,1	2,5	614,0	200,0	34,5	0,0	0,0
Turystyka	578,1	14,6	0,2	208,8	300,1	54,5	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	542,7	517,0	0,0	1,3	24,3	0,0	0,0	0,0
Informatyka	459,1	3,2	0,4	201,0	204,3	50,2	0,0	0,0
Leśnictwo	120,5	8,6	39,8	47,9	0,3	23,9	0,0	0,0
Hotele i restauracje	21,1	19,7	0,0	1,4	0,0	0,1	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	5,9	0,0	0,1	5,5	0,3	0,0	0,0	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Struktura wydatków sektora finansów publicznych w 2013 roku według działań i grup ekonomicznych (%)

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Ogółem	100,0	8,2	39,5	32,7	5,8	4,7	6,5	2,6
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	31,5	0,0	30,9	0,6	0,0	0,1	0,0	0,0
Ochrona zdrowia	10,8	0,0	4,5	5,4	0,1	0,7	0,1	0,0
Oświata i wychowanie	7,5	0,6	0,1	6,4	0,3	0,0	0,0	0,0
Transport i łączność	6,7	0,6	0,0	2,3	2,2	1,6	0,0	0,0
Obsługa długu publicznego	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	4,8	3,8	0,0	0,6	0,4	0,1	0,0	0,0
Administracja publiczna	4,0	0,1	0,1	3,4	0,2	0,1	0,0	0,0
Pomoc społeczna	3,2	0,1	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	3,1	0,2	0,2	2,2	0,0	0,5	0,0	0,0
Różne rozliczenia	2,9	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	2,6
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,8	0,7	1,2	0,8	0,0	0,1	0,0	0,0
Obrona narodowa	2,7	0,0	0,1	1,8	0,8	0,0	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,2	0,0	0,1	1,9	0,1	0,0	0,0	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,1	0,1	0,0	1,1	0,5	0,4	0,0	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,5	0,1	0,0	0,9	0,2	0,2	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	1,4	0,2	0,0	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0
Wymiar sprawiedliwości	1,4	0,0	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	1,2	0,7	0,0	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0
Nauka	0,8	0,5	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Kultura fizyczna	0,7	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0

c.d.

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę długu	Dochody własne UE
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,6	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Działalność usługowa	0,4	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,3	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
Handel	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Turystyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Informatyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Leśnictwo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hotele i restauracje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów