



Nr ewid. 160/2015/KBF
Nr ewid. 161/2015/P/15/002/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2014 ROKU



Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 8 czerwca 2015 roku

**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**


KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE	5
II. SYNTEZA	13
III. SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA	27
1. Sytuacja gospodarcza na świecie	27
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce.....	30
3. Założenia makroekonomiczne	38
4. Realizacja wybranych celów strategicznych.....	42
IV. PLANOWANIE I UCHWALANIE BUDŻETU PAŃSTWA	51
1. Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2014	51
2. Planowanie dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w latach 2011-2014.....	54
V. RZĄDOWE SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ	59
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia	59
2. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych.....	59
2.1. Sprawozdanie Rady Ministrów	60
2.2. Sprawozdawczość budżetowa	61
2.3. Księgi rachunkowe.....	63
VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH.....	65
1. Przebieg wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	65
1.1. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich	65
1.2. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich	70
1.3. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.....	80
2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich	82
2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	82
2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	108
3. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich	154
3.1. Potrzeby pożyczkowe.....	155
3.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych	160
3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów	161
3.4. Efekty konsolidacji złotowej i walutowej.....	166
4. Inne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej.....	167
4.1. Państwowe fundusze celowe	169
4.2. Państwowe osoby prawne	183
4.3. Agencje wykonawcze	188
4.4. Instytucje gospodarki budżetowej	193

VII. ROZLICZENIA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ	197
1. Środki z budżetu Unii Europejskiej na rachunkach programowych	199
2. Wydatki na realizację programów operacyjnych i WPR	201
VIII. PLAN FINANSOWY WYDATKÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM	219
IX. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH.....	227
1. Dochody, wydatki i deficyt sektora finansów publicznych	229
2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych	236
3. Wydatki publiczne w układzie działowym	246
X. DŁUG PUBLICZNY I NALEŻNOŚCI SKARBU PAŃSTWA	251
1. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	251
2. Dług Skarbu Państwa	258
3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	262
4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa	263
5. Należności Skarbu Państwa	265
6. Wykonanie działań objętych programem konwergencji.....	268
XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ NA ROK 2014.....	271
XII. ANEKSY	282
Aneks 1. Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa.....	282
Aneks 2. Zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami	287
Aneks 3. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2014 roku	295
Aneks 4. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2014 roku.....	301
Aneks 5. Kryteria oceny wykonania budżetu państwa.....	303
Aneks 6. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2010-2014	308
Aneks 7. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010-2014	311
Aneks 8. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2010-2014	315
Aneks 9. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2011-2014	318
Aneks 10. Metodologia sporządzenia zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych za lata 2011-2014	322

Dostarczenie obiektywnej wiedzy o stanie państwa i jego funkcjonowaniu, w tym o prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jest jednym z podstawowych zadań Najwyższej Izby Kontroli, będącej naczelnym organem kontroli państwowej. Kluczowym dokumentem, służącym realizacji tego celu, jest sporządzana corocznie przez NIK analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku zawiera ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.¹, jak również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego związanych z realizacją założeń polityki pieniężnej. Ponadto przedstawia sytuację sektora finansów publicznych.

1. Podstawa prawna

Zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przedłożenia Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Obowiązek przedłożenia Sejmowi tych dokumentów wynika również z treści art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli².

Analiza, w części dotyczącej wykonania budżetu państwa, wraz z uchwaloną przez Kolegium NIK opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów – obok sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej – stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

2. Układ tekstu i źródła informacji

W jedenastu rozdziałach przedmiotowej *Analizy* zaprezentowano uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz skutki realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały założenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., przyjęte w celu zapewnienia odpowiedniej jakości, porównywalności i wiarygodności jej wyników. Omówiono w nim zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli oraz metodologię stosowaną przy sporządzeniu wydanego przez Najwyższą Izbę Kontroli poświadczenia wiarygodności sprawozdania z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

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 2014. Sformułowano tam również opinię o sprawozdaniach budżetowych a także zawarto wykaz najczęściej występujących nieprawidłowości oraz uwagi o charakterze systemowym.

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Rozdział trzeci poświęcono omówieniu uwarunkowań społeczno-gospodarczych wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, w tym realizacji założeń makroekonomicznych. Ich wpływ na skuteczność realizacji zadań został uwzględniony w formułowanych ocenach.

W rozdziale czwartym przedstawiano proces planowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2014.

Rozdział piąty zawiera opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych oraz w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.*

Szczegółowa analiza wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich została przedstawiona w rozdziale szóstym. Rozdział ten został poświęcony omówieniu przebiegu i efektów realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym wykonania głównych rodzajów dochodów i wydatków, działań podejmowanych w celu zmniejszenia deficytu oraz sposobów i efektów zarządzania płynnością. Zawarto w nim również informacje na temat bankowej obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W rozdziale tym przedstawiono także wykonanie, ujętych w ustawie budżetowej, planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych (państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz innych państwowych osób prawnych).

W rozdziale siódmym omówiono rozliczenia Polski z Unią Europejską, a w rozdziale ósmym dokonano analizy planów finansowych wydatków w układzie zadaniowym.

W rozdziale dziewiątym zaprezentowane zostało rozliczenie dochodów i wydatków całego sektora finansów publicznych, w tym w ujęciu działowym, a także dokonano analizy przepływów środków wewnątrz tego sektora.

Rozdział dziesiąty poświęcony został analizie kształtowania się państwowego długu publicznego i poszczególnych jego składowych oraz omówieniu wykonania działań objętych programem konwergencji.

W ostatnim rozdziale przedstawiono ocenę działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych w celu wykonania założeń polityki pieniężnej w 2014 r.

Do *Analizy* załączono zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa (Aneks 1), zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach oraz ocen wykonania planów finansowych poszczególnych 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 Najwyższą Izbę Kontroli w 234 jednostkach, oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Ustaleń zawartych w *Analizie* dokonano także w oparciu o publicznie dostępne materiały sprawozdawcze, statystyczne i analityczne, w tym:

- sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.;
- sprawozdania miesięczne (operatywne) Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa w 2014 r.;
- opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacje o wielkości produktu krajowego brutto, inflacji, produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej, handlu zagranicznego, wskaźników cen i kursów walut oraz zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń społecznych;

- raporty i publikacje Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i polityki pieniężnej;
- raporty i prognozy organizacji międzynarodowych;
- opracowania własne NIK sporządzone na podstawie wyników innych kontroli.

Ze względu na fakt, iż część wskaźników jest publikowana w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

W zamieszczonych w analizie tabelach z wyjątkiem tabel w aneksie 10³ przyjęto następujące znaki umowne: (–) – oznacza, że zjawisko nie wystąpiło; (0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05; (.) – oznacza zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych; x – oznacza, że wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

3. Zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli budżetowej

Głównym celem, przeprowadzonej w okresie od stycznia do maja 2015 r., kontroli budżetowej, było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2014 oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa.

Ustalenia wynikające z tej kontroli winny w szczególności umożliwić ocenę:

- prawidłowości wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponentów części budżetu państwa oraz wykonania planów finansowych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych (dysponentów II i III stopnia);
- poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych w wybranych częściach budżetu państwa, mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich;
- wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych;
- wykonania zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa oraz źródeł jego finansowania,
- wykonanie dochodów, wydatków i wyniku 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.

Przyrost zadłużenia Skarbu Państwa podlegał kontroli przez analizę składowych zadłużenia i działań podejmowanych w celu minimalizacji kosztów jego obsługi, poprawność wyliczenia deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, państwowego długu publicznego, relacji długu do produktu krajowego brutto.

Działania kontrolne koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli. Badana była między innymi zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2014, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, jak również prawidłowość stosowania przepisów

³ Uzyskane dane do sporządzenia tego aneksu uniemożliwiają zastosowanie przyjętych znaków umownych.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, jak również innych ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych szczególną uwagę zwracano na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷, występowanie zjawisk i mechanizmów korupcyjnych oraz na inne istotne nieprawidłowości z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a mianowicie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2014 r. przeprowadzona została u dysponentów 111 części budżetu państwa oraz w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Objęła także 11 samorządowych kolegiów odwoławczych, dwie prokuratury apelacyjne oraz sześć podległych im wybranych prokuratur okręgowych, jak również trzy sądy apelacyjne oraz podległe im wybrane trzy sądy okręgowe.

Analiza obowiązującego stanu prawnego w zakresie ustanawiania dysponentów środków budżetowych wskazuje na potrzebę:

- uregulowania kwestii ustanowienia prezesów regionalnych izb obrachunkowych jako dysponentów trzeciego stopnia,

Na mocy § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia dysponentów⁸ minister właściwy do spraw administracji publicznej został ustanowiony dysponentem części *Regionalne izby obrachunkowe*. Stosownie do § 3 ust 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹ dysponent części budżetowej ustanawia bezpośrednio mu podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia. A zatem warunkiem niezbędnym do ustanowienia dysponentów trzeciego stopnia jest przymiot bezpośredniej podległości. Natomiast ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nie przysługują wobec regionalnych izb obrachunkowych uprawnienia charakterystyczne dla sprawowania nadzoru w ramach administracji rządowej, gdyż zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁰ jego nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ustanowienie prezesów regionalnych izb obrachunkowych, jako dysponentów trzeciego stopnia budzi wątpliwości, zarówno w świetle wyżej przywołanych przepisów, jak i z punktu widzenia ograniczonych możliwości oddziaływania ministra właściwego do spraw administracji publicznej na wykonywanie przez regionalne izby obrachunkowe statutowych zadań.

- doprecyzowania przepisów normujących rolę dyrektorów generalnych urzędów jako dysponentów środków budżetowych.

Definicji kierownika państwowej jednostki budżetowej, czy też szerzej – kierownika jednostki sektora finansów publicznych, nie zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicz-

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁷ 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).

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 413.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 82 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.

nych. W systemie prawa funkcjonują przepisy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹¹ oraz art. 42¹ ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹². Pierwszy z tych przepisów wprost przypisuje dyrektorom generalnym nie tylko uprawnienia, ale wręcz status kierowników urzędów, drugi zaś nakazuje dyrektorowi generalnemu urzędu wykonywanie zadań kierownika tego urzędu. Z kolei art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹³, kreujący bezpośrednią podległość dyrektora generalnego kierownikowi urzędu, uniemożliwia przyznanie mu statusu kierownika urzędu. Również art. 280 i 282 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w sposób wyraźny rozróżniające kierownika jednostki sektora finansów publicznych i dyrektora generalnego urzędu administracji rządowej, nie pozwalają na utożsamianie dyrektora generalnego urzędu z kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych.

Art. 25 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej nakłada na dyrektorów generalnych szereg obowiązków bezpośrednio związanych z zapewnieniem funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu oraz warunków jego działania i organizacji pracy, wśród których znajdują się także takie jak gospodarowanie mieniem urzędu i związana z tym reprezentacja Skarbu Państwa, realizacja polityki personalnej, w tym dokonywanie czynności związanych z nawiązaniem i trwaniem stosunku pracy, a nawet wprost przypisane dyrektorowi generalnemu dysponowanie określonymi środkami finansowymi. Znaczna część ustawowych obowiązków dyrektora generalnego należy więc do sfery gospodarki finansowej. Przedstawione wyżej rozumienie pojęcia kierownika jednostki sektora finansów publicznych, odwołujące się do dosłownego brzmienia art. 280 i 282 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w świetle obowiązków dyrektora generalnego określonych w art. 25 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej, jest nieskorelowane z przepisami art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, które odpowiedzialnością za całość gospodarki finansowej obciążają kierownika jednostki sektora finansów publicznych, a powierzenie tych obowiązków pracownikom jednostki pozostawiają uznaniu kierownika.

Wykonanie budżetów wojewodów badano u dysponenta głównego i dwóch dysponentów trzeciego stopnia, tj. w urzędzie obsługującym danego wojewodę i wojewódzkim inspektoracie ochrony środowiska. Ponadto w ramach prowadzonej w urzędzie wojewódzkim kontroli wydatków na dotacje, na podstawie analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, wytypowano i skontrolowano trzy jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki bezpośrednio wykorzystujące te dotacje.

W urzędach marszałkowskich sprawdzona została prawidłowość realizacji wybranych wydatków w ramach regionalnych programów operacyjnych lub *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

W państwowych funduszach celowych, wybranych agencjach wykonawczych oraz w innych wybranych państwowych osobach prawnych skontrolowano prawidłowość wykonania planów finansowych ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej.

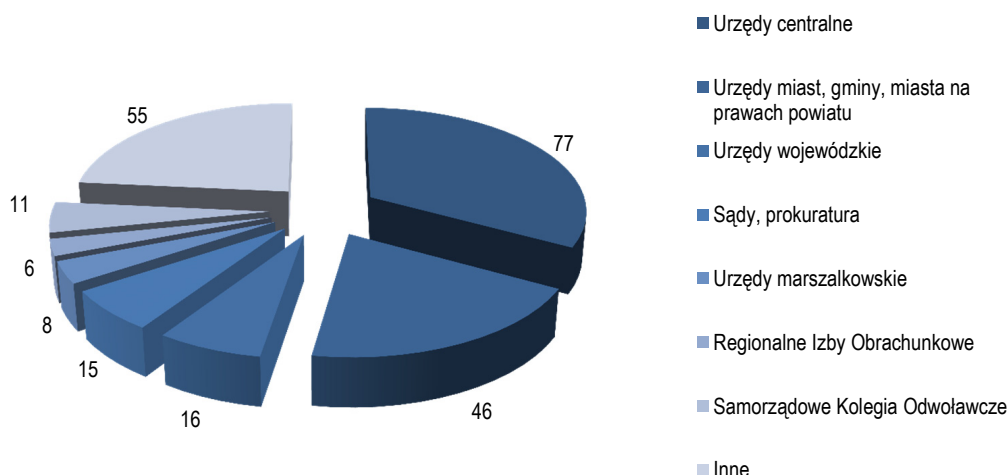
Kontrolę w zakresie obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzono także w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

Wykres 1. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

4. Metodyka kontroli budżetowej

Kontrola budżetowa została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, z zastosowaniem metod i technik kontrolnych rekomendowanych w międzynarodowych standardach rewizji finansowej oraz w oparciu o standardy kontroli NIK i założenia metodyczne do kontroli wykonania budżetu państwa¹⁴.

Zakres i szczegółowość kontroli prowadzonych w poszczególnych częściach były zróżnicowane.

Po pierwsze realizacja dochodów budżetowych sprawdzana była tylko w tych częściach, w których na 2014 r. zostały zaplanowane dochody w kwocie wyższej niż 250 mln zł. W pozostałych częściach badanie zostało ograniczone do analizy porównawczej danych dotyczących wykonania w 2014 r. planu dochodów budżetowych i należności z danymi z roku ubiegłego.

Po drugie poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych, wyrażające opinię Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zostało oparte na wynikach kontroli badania ksiąg rachunkowych w 10 częściach budżetowych o najwyższych (powyżej 15 mld zł) kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowanych w 2013 r. oraz 12 częściach wybranych losowo z wykorzystaniem bazy danych z systemu Trezor. Szczegółowe badanie poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych w wybranych jednostkach przeprowadzone zostało zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych, na próbie dowodów i zapisów księgowych wybranych z zastosowaniem jednej z dwóch metod: metody monetarnej (MUS)¹⁵, która uwzględnia wartość transakcji przy ich losowaniu lub metody losowania prostego dowodów księgowych. Zdarzenia gospodarcze opisane w tych dowodach były sprawdzane pod względem poprawności formalnej zapisów.

¹⁴ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7881.pdf>

¹⁵ Ang. Monetary Unit Sampling.

We wszystkich jednostkach przeprowadzono również badanie systemu kontroli zarządczej w zakresie w jakim odnosi się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Opinie o prawidłowości sporządzenia jednostkowych sprawozdań były formułowane na podstawie wyników badania zgodności danych ze sprawozdań z ewidencją księgową, a w przypadku jednostek, w których przeprowadzone zostało szczegółowe badanie ksiąg rachunkowych, także na podstawie oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych, w zakresie mającym wpływ na sprawozdania bieżące i roczne, poprzedzone oceną kluczowych elementów kontroli zarządczej.

Zakres przedmiotowy kontroli w państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych obejmował wykonanie planów finansowych wybranych jednostek ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej. Badaniem objęto legalność i rzetelność wprowadzania zmian w planie przychodów i rozchodów, legalność wydatków, osiągnięte rzeczowe efekty wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań, stopień realizacji głównych zadań oraz sposób gospodarowania wolnymi środkami.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa analizie podano również saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską oraz wykonanie budżetu państwa w zakresie środków własnych UE. Realizacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi kontrolowana była w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, instytucjach zarządzających i u dysponentów trzeciego stopnia wykorzystujących te środki.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W NBP skontrolowane zostały również wybrane aspekty gospodarki własnej.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. oceny ogólne wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych i agencji wykonawczych formułowane były według następującej skali ocen: pozytywna, negatywna, a w przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria żadnej z tych ocen stosowano ocenę opisową. Szczegółowe kryteria zostały przedstawione w aneksie 5.

W 2014 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach utrzymującej się umiarkowanej koniunktury gospodarczej w gospodarce światowej i powolnego ożywienia gospodarczego w Unii Europejskiej. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce, po dwóch latach spowolnienia, znacznie przyspieszyło, a skala tego przyspieszenia była większa niż zakładano. Głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w Polsce był popyt krajowy.

Sytuacja ludnościowa Polski nadal była trudna. Nie wprowadzono znaczących zmian gwarantujących stabilny rozwój demograficzny.

Budżet państwa i budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

W 2014 r. zmniejszyła się relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. W dniu 13 maja 2015 r. Komisja Europejska przyjęła rekomendację zakończenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu.

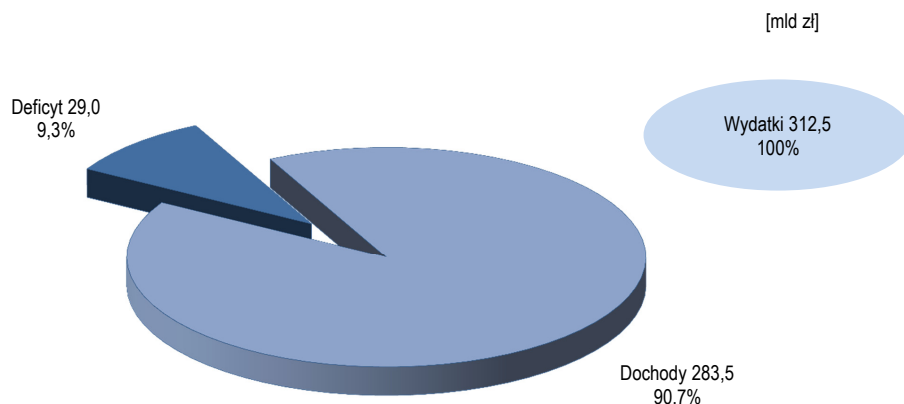
Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich była podobna, jak w latach poprzednich. Zwrócenia uwagi wymagają nadal niezadowolająca jakość planowania niektórych dochodów i wydatków budżetu państwa, pogorszenie skuteczności poboru podatków brak wypracowanych procedur systematycznego przeglądu wydatków publicznych, oraz naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Nie został zrealizowany cel polityki pieniężnej banku centralnego, jakim było utrzymanie inflacji na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy. Od stycznia do grudnia wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtował się znacznie poniżej dolnej granicy przedziału odchyień. Jednocześnie o dwa lata wydłużona została prognozowana przez Narodowy Bank Polski ścieżka powrotu inflacji do tego przedziału.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2014. Ogólną ocenę potwierdzają oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa i oceny wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych.
2. Dochody budżetu państwa (283,5 mld zł) w 2014 r. były o 2,1% wyższe niż zaplanowano. Wydatki (312,5 mld zł) były niższe o 3,9% od limitu ustawowego. W rezultacie deficyt planowany na 47,5 mld zł wyniósł 29,0 mld zł. Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 90,7% wydatków budżetu państwa. W poprzednim roku relacja ta wynosiła 86,9%.

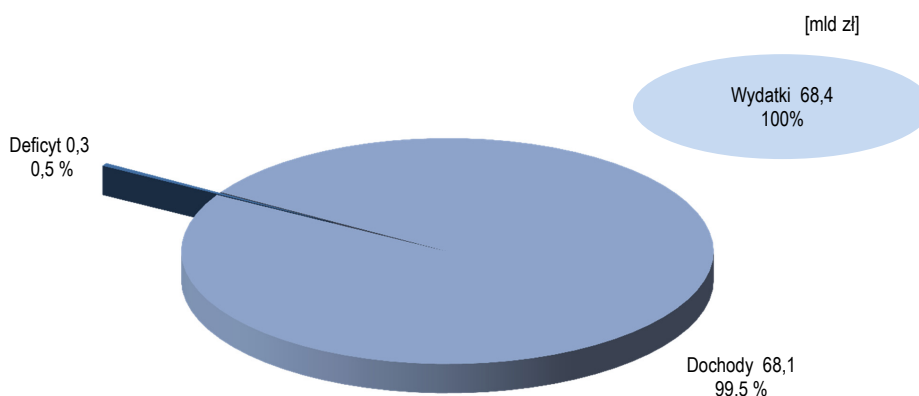
Wykres 2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w 2014 r.



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

Prognozowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich wykonano w 87,3% i wyniosły one odpowiednio 68,1 mld zł i 68,4 mld zł. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 0,3 mld zł i był nieznacznie niższy od zakładanego (0,4 mld zł). W poprzednim roku wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się nadwyżką (6,2 mld zł).

Wykres 3. Dochody, wydatki i deficyt budżetu środków europejskich w 2014 r.



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

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 351,6 mld zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2013 r. o 0,7%. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 380,9 mld zł i były niższe od wydatków poniesionych w 2013 r. o 1,1%. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 29,3 mld zł i był niższy od deficytu osiągniętego w 2013 r. o 6,6 mld zł, tj. o 18,5%.

3. Zmniejszyła się nierównowaga budżetu państwa i sektora finansów publicznych. Relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2014 r. wyniosła 3,2% i była

niższa niż w 2013 r. o 0,8 punktu procentowego¹⁶. Deficyt budżetu państwa na koniec 2014 r. stanowił 52,4% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Relacja ta była niższa o 10,8 punktu procentowego w porównaniu do poprzedniego roku. Główną przyczyną zmniejszenia deficytu sektora i deficytu budżetu państwa były wyższe od planowanych dochody, niepełne wykonanie limitu wydatków oraz przeprowadzona na początku lutego 2014 r. reforma emerytalna.

4. Spadek zadłużenia Skarbu Państwa w ciągu 2014 r. o 6,9%, a tym samym państwowego długu publicznego, wynikał z przeprowadzonego w lutym 2014 r. umorzenia obligacji skarbowych o wartości 130,2 mld zł. Po wyłączeniu umorzenia skarbowych papierów wartościowych (SPW) zadłużenie Skarbu Państwa wzrosło o 72,1 mld zł, tj. o 8,6%. Byłoby to wzrost wyższy niż rok wcześniej i najwyższy od co najmniej 13 lat. Dług Skarbu Państwa zmniejszył się jedynie w ujęciu wartościowym, wynikającym z przyjętej metodyki jego liczenia. Nie obejmuje ona potencjalnych zobowiązań z tytułu wypłaty przyszłych emerytur, jakie przejął Skarb Państwa, umarzając SPW przejęte od otwartych funduszy emerytalnych.
5. Polityka gospodarcza rządu w 2014 r. nadal oparta była na zwiększaniu zadłużenia, co w niewystarczającym stopniu przekłada się na rozwój polskiej gospodarki. Jeżeli pozyskane środki z zaciągniętego długu oraz środki unijne nie wzmocnią krajowych przedsiębiorstw i nie spowodują zwiększenia bazy podatkowej, to w przyszłości mogą wystąpić trudności w spłacie zaciągniętego długu wraz z odsetkami.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

6. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, deficytu oraz rozchodów i źródeł finansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania sporządzone przez 96 dysponentów części budżetowych (93,2% skontrolowanych), w tym 18 z 22 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych oraz przez 134 dysponentów III stopnia (91,8% skontrolowanych) stwierdzając, że dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej, prowadzonej w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. Stwierdzono, że w przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Ponadto, w przypadku 21 z 22 dysponentów, u których kontrolowano księgi rachunkowe, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

¹⁶ Termin *sektor instytucji rządowych i samorządowych* według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych 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 ESA2010.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości zostały skorygowane lub nie miały istotnego wpływu na rzetelność informacji i danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

7. W 2014 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach poprawy sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i umiarkowanego wzrostu gospodarki światowej. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto gospodarki światowej utrzymało się na poziomie z 2013 r. i wyniosło 3,3%. W większości gospodarek rozwijających się wzrost gospodarczy jednak spowolnił, natomiast kraje rozwinięte zwiększyły dynamikę wzrostu gospodarczego. Nastąpił wzrost gospodarczy zarówno w Unii Europejskiej ogółem, jak i w strefie euro. Produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej zwiększył się w skali roku o 1,3% oraz o 0,9% w strefie euro, wobec odpowiednio 0,0% i spadku o 0,5% w 2013 r.

W Polsce tempo wzrostu gospodarczego, po dwóch latach spowolnienia, w 2014 r. uległo wyraźnemu przyspieszeniu. Produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 3,4%, tj. dwukrotnie więcej w porównaniu do 2013 r. Z krajów Unii Europejskiej wyższy wzrost gospodarczy w 2014 r. osiągnęły Malta, Irlandia i Węgry. Inaczej niż w dwóch poprzednich latach głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w Polsce był popyt krajowy. Średnioroczne ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. pozostały na poziomie z poprzedniego roku. Zanotowano poprawę na rynku pracy. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2014 r. było wyższe niż w poprzednim roku, w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 0,6%. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec grudnia 2014 r. była o 15,4% niższa niż przed rokiem. W 2014 r. wzrosły obroty towarowe handlu zagranicznego ze wszystkimi grupami krajów, z wyjątkiem krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W wyniku niższej dynamiki eksportu niż importu saldo wymiany było ujemne. W trzecim z kolei roku liczba ludności Polski zmalała. Obserwowane w ostatnich latach zmiany demograficzne są poważnym zagrożeniem dla dalszego rozwoju kraju.

Założenia makroekonomiczne

8. Budżet państwa na rok 2014 został skonstruowany przy ostrożnych założeniach makroekonomicznych. Za główny czynnik determinujący wykonanie budżetu państwa uznano niestabilną sytuację ekonomiczną w Europie i na świecie. Przyjęto jednak, że w 2014 r. dynamika aktywności w gospodarce światowej będzie ulegać poprawie, a to przyczyni się do wzrostu PKB w Polsce o 2,5%. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. oszacowano na 2,4%. Założono, że w 2014 r. poziom zatrudnienia zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w całej gospodarce narodowej będzie zbliżony do roku poprzedniego, z tendencją do stabilizacji i poprawy w kolejnych latach. Stopę bezrobocia rejestrowanego na koniec 2014 r. określono na 13,8%, a wzrost realnej płacy w gospodarce narodowej o 1,0% w porównaniu do 2013 r. Przyjęto, że rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknie się ujemnym saldem na poziomie 3,3% PKB. Prognozę przygotowano w oparciu o aktualne dane dotyczące bieżącej i oczekiwanej sytuacji w UE.

Skala przyspieszenia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano przy konstrukcji budżetu na 2014 r. Produkt krajowy brutto zwiększył się w 2014 r. o 3,4% w ujęciu realnym, tj. o 0,9 punktu procentowego więcej niż zakładano w prognozie przyjętej przy opracowy-

waniu ustawy budżetowej. Największe rozbieżności między prognozami a wykonaniem odnotowano w składowych popytu krajowego i imporcie. Dynamiki inwestycji, spożycia publicznego i importu ukształtowały się znacznie powyżej prognoz. Nietrafiona okazała się prognoza inflacji. W 2014 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych utrzymały się na poziomie 2013 r. Przewidywane zatrudnienie w gospodarce narodowej i w sektorze przedsiębiorstw ukształtowało się na poziomie zbliżonym do oczekiwanego. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 11,5%, tj. o 2,3 punktu procentowego poniżej wielkości zakładanej. Istotne rozbieżności między prognozą a wykonaniem dotyczyły również rachunku bieżącego, który zamknął się kwotą ujemną znacznie mniejszą niż planowana.

Planowanie budżetu państwa

9. Proces opracowania ustawy budżetowej na rok 2014 przebiegał zgodnie z obowiązującym prawem i nie uległ istotnej zmianie w relacji do lat poprzednich.

Wystąpiły znaczne różnice w kwotach planowanych dochodów i wydatków w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2013-2016* oraz projekcie ustawy budżetowej przekazanym przez Ministra Finansów na posiedzenie Rady Ministrów 3 września 2013 r. Różnice planowanych we wskazanych dokumentach kwot dochodów, wydatków i deficytu wyniosły odpowiednio 13,6 mld zł, 17,0 mld zł i 3,3 mld zł. Wskazuje to na potrzebę konsekwentnego doskonalenia prognoz budżetowych. Poprawy wymagają także prognozy dochodów z dywidend z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach, które wykonano w wysokości mniejszej od planowanej o 21,3%, a także planowanie wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i wydatków majątkowych, które wykonano odpowiednio w wysokości 72,5% i 92,6% planu po zmianach. Zaplanowanie kwot różniących się od wykonania od około 1,0 do około 3,4 mld zł świadczy o potrzebie przeglądu rzetelności trybu planowania tych pozycji budżetu państwa.

Przy konstruowaniu limitu wydatków uwzględniono działania mające wpływ na ograniczenie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2014 r. analogicznie jak w latach ubiegłych pozostał zamrożony fundusz wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem sektora samorządowego oraz wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych. Uwzględniono także zmiany w systemie emerytalnym, które oddziałują na finanse publiczne. Zmiany te wpłynęły na obniżenie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obniżenie wydatków na obsługę długu publicznego i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Ponadto w projekcie budżetu zastosowano pomocniczo stabilizującą regułę wydatkową. Wynikało to z faktu, że do czasu przekazania projektu ustawy budżetowej do Sejmu nie weszły w życie odpowiednie przepisy o zmianie ustawy o finansach publicznych. Limit wydatków budżetu państwa w ustawie budżetowej wyniósł 325,3 mld zł i był o 9,7 mld zł niższy od limitu wyznaczonego przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej.

Struktura planowanych wydatków nie uległa istotnej zmianie. W 2014 r. wydatki zaplanowano przede wszystkim na sfinansowanie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, działalność administracji publicznej, obronę narodową i bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości, oświatę i szkolnictwo oraz pomoc społeczną. Dostrzegając podjęte przez Ministerstwo Finansów działania na rzecz przeglądu konkretnych rodzajów wydatków i realizacji trzech pilotaży przeglądu wybranych kategorii wydatków, należy zwrócić uwagę na konieczność sfinalizowania w nieodległym czasie opracowania metodyki przeglądów wydatków publicznych oraz dokonania w zorganizowany sposób i w szerszym zakresie przeglądów efektywności i skuteczności zadań publicznych.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

10. Plan dochodów budżetu państwa określony w ustawie budżetowej został wykonany w 102,1%. Zrealizowane dochody wyniosły 283,5 mld zł i były wyższe od planowanych o 5,8 mld zł. Przekroczenie prognozy dochodów budżetu państwa wystąpiło głównie w wyniku wyższych niż założono dochodów podatkowych, które były wyższe od prognozowanych o 2,7%. Znacząco wyższe od planowanych, tj. o 7,4% były dochody z podatku od towarów i usług. Trafne okazały się założenia, że wzrost gospodarczy przyspieszy, a na gromadzenie dochodów wpłynie również korzystnie zmiana struktury popytu. Po dwóch latach przerwy, nastąpił wyraźny wzrost popytu krajowego. Prognoza dochodów podatkowych ogółem została sporządzona prawidłowo.

Nietrafne były natomiast założenia dotyczące wzrostu w 2014 r. dochodów budżetowych z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholowych. Mimo podwyżek stawek podatkowych, dochody z opodatkowania tych wyrobów były odpowiednio niższe od kwoty planowanej o 6,3% oraz o 10,5%. Dochody z tych źródeł były także niższe do uzyskanych w 2013 r. Powyżej prognozy zostały wykonane dochody z akcyzy od paliw oraz od samochodów, co w znacznym stopniu pozwoliło zrekompensować niższe niż planowano dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych oraz alkoholu.

Dochody niepodatkowe wyniosły 27,2 mld zł i były niższe od planowanych o 3,3%. Wynikało to głównie z niezrealizowania założonych w ustawie budżetowej dochodów z dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa. Niższą realizację dochodów niepodatkowych zrekompensowały większe niż planowano wpływy z podatku od towarów i usług.

Zmniejszył się udział dochodów niepodatkowych w dochodach budżetu państwa. Dochody niepodatkowe w porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 24,3%, głównie w wyniku realizacji niższych dochodów z dywidend oraz braku wpłaty z zysku NBP. Bank Centralny na koniec 2013 r. wykazał zerowy wynik finansowy. Wpłata z zysku za 2012 r. do budżetu państwa w 2013 r. wyniosła 5,3 mld zł.

11. W trakcie 2014 r. należności budżetu państwa wzrosły o 13 mld zł, co stanowiło 4,6% zrealizowanych dochodów budżetu państwa. Wysoki był poziom zaległości wobec budżetu państwa, które wyniosły 57,5 mld zł, w tym 71,5% stanowiły zaległości podatkowe. Zaległości podatkowe na koniec 2014 r. były wyższe niż na koniec 2013 r. o 24,1%. Zaległości w podatku od towarów i usług wzrosły o 7,9 mld zł, tj. o 40,1%.

Znacznie wzrosły kwoty uszczupień w podatkach wykryte przez organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe. Zobowiązania podatkowe wymierzone w decyzjach pokontrolnych i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników w następstwie kontroli przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej wzrosły o 64,5% i wyniosły 10,6 mld zł, a przez urzędy skarbowe wzrosły o 62,6% i wyniosły 4,0 mld zł. Wzrosła częstotliwość wykrywania w trakcie kontroli podatkowych nieprawidłowości, osiągnięta przy niższej liczbie przeprowadzonych kontroli. W Służbie Celnej częstotliwość ta wzrosła z 68,0% do 78,5%, przy zmniejszeniu liczby kontroli o 15,4%, a w urzędach skarbowych z 70,5% do 77,0%, przy spadku liczby kontroli o 19,8%.

Znaczne kwoty uszczupień w podatkach oraz rosnąca częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli podatkowych świadczą o poprawie doboru podmiotów do kontroli, ale także o utrzymywaniu się znacznych rozmiarów szarej strefy w gospodarce i wysokim ryzyku występowania oszustw podatkowych.

W 2014 r., podobnie jak w latach 2012-2013, pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Obniżyła się ściągальność bieżąca dochodów podatkowych przez urzędy skarbowe, mierzona relacją wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym, spowodowana znacznym wzrostem zaległości podatkowych. Pogorszyła się również realizacja zaległości z lat ubiegłych. Nie został osiągnięty przez służby podległe Ministrowi Finansów zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych. W 2014 r. relacja ta wyniosła 91,6%, tj. była o 0,9 punktu procentowego niższa od poziomu przyjętego w *Planie działalności Ministra Finansów na 2014 r.* (w 2013 r. relacja ta wyniosła 93,4%).

12. W 2014 r. dochody budżetu środków europejskich wyniosły 68,1 mld zł i stanowiły 87,3% kwoty planowanej. W porównaniu do roku 2013 były niższe o 2,0 mld zł, tj. o 2,9%. W latach 2011-2014 dochody budżetu środków europejskich pozwalały na sfinansowanie 96,2% poniesionych w tym okresie wydatków budżetu środków europejskich. Stopień finansowania wydatków środkami stanowiącymi dochody budżetu środków europejskich nie wynika wprost z relacji pomiędzy wielkością wpływów z budżetu UE i zrealizowanych wydatków. Środki europejskie są dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa. Biorąc pod uwagę fakt, iż to Minister Finansów decyduje o ich przeznaczeniu, część środków faktycznie już przekazanych przez Komisję Europejską do Polski nie stanowi dochodów budżetu środków europejskich. Na koniec 2014 r. kwota tych środków przekraczała 4 mld euro. Nie ma więc pełnej korelacji pomiędzy wielkością środków uzyskanych z UE i wielkością dochodów budżetu środków europejskich. Do końca 2014 r. Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych. Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody budżetu środków europejskich, co pozwalało na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów i wyniku finansowego budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

13. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 380,9 mld zł i w porównaniu do 2013 r. były niższe o 1,1%. W relacji do wydatków 2013 r. najczęściej wzrosły *Wydatki majątkowe* o 16,3% i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 2,5%. W 2014 r., po raz pierwszy od kilku lat, zmniejszyła się kwota wydatków w grupie *Obsługa długu Skarbu Państwa* o 18,9%, wydatków na *Dotacje i subwencje* o 2,2% oraz *Środki własne Unii Europejskiej* o 4,8%. Wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 49,9 mld zł i były o 16,3% wyższe niż w 2013 r. (42,9 mld zł). Udział tych wydatków w wydatkach ogółem w 2014 r. wyniósł 13,1% i w porównaniu do 2013 r. wzrósł o 2 punkty procentowe. W dalszym ciągu niezbędne jest podejmowanie działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad procesem realizacji zadań, zwłaszcza w ramach programów wieloletnich. Świadczą o tym nieprawidłowości stwierdzone zarówno na etapie przygotowania inwestycji budowlanych jak i ich realizacji.
14. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, ujęte w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2014, wyniosły 27,1 mld zł, tj. 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 0,9%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.483 zł i było o 0,9% wyższe w porównaniu do 2013 r. Tendencja wzrostu utrzymywała się także

w latach 2011-2012 (z 4.191 zł do 4.330 zł). Przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach wyniosło 504.100 osób i w porównaniu do 2013 r. było wyższe zaledwie o 220 osób. Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń¹⁷ wyniosło 393.438 osób i w porównaniu do 2013 r. zwiększyło się o 791 osób, tj. o 0,2%. Największy wzrost zatrudnienia w porównaniu do 2013 r. wystąpił wśród żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (o 1.837 osób, tj. o 0,8%).

15. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w 2014 r. w kwocie 68,4 mld zł. Stanowiły one 87,3% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w roku 2013 były wyższe o 4,5 mld zł, tj. o 7,1%. Wydatki na realizację programów w ramach *Narodowej Strategii Spójności* stanowiły 66,3% wydatków budżetu środków europejskich ogółem i w porównaniu z rokiem 2013 były wyższe o 11,2%. Realizacja poszczególnych krajowych programów operacyjnych kształtowała się od 91,9% planu po zmianach (*PO Innowacyjna Gospodarka*) do 99,8% (*PO Rozwój Polski Wschodniej*). Wydatki na realizację zadań w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* stanowiły 32,1% wydatków budżetu środków europejskich i w porównaniu do wykonania w 2013 r. były niższe o 1,3%.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

16. Deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29,0 mld zł i był o 13,2 mld zł niższy niż w 2013 r. Budżet środków europejskich osiągnął nieznaczny deficyt w wysokości 0,3 mld zł. Łączny deficyt wyniósł 29,3 mld zł i był o 6,6 mld zł niższy niż w 2013 r. Stanowił on 1,7% PKB, to jest o 0,5 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim.

Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 43,2 mld zł i były niższe od planowanych o 12,0 mld zł. Największy wpływ na kształtowanie się potrzeb pożyczkowych miał deficyt budżetu państwa i środki przeznaczone na finansowanie potrzeb ZUS. Wsparcie udzielone ZUS polegało na udzieleniu pożyczek przez Skarb Państwa na zapewnienie wypłat z FUS oraz poprzez transfer środków z budżetu państwa na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez ZUS do OFE. Razem finansowanie to w 2014 r. wyniosło 17,2 mld zł i stanowiło 39,8% potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. W 2014 r. zostały udzielone ZUS pożyczki w wysokości 8,9 mld zł. Był to szósty rok z rzędu, w którym ZUS otrzymał takie wsparcie. Łączna kwota zobowiązań ZUS z tytułu otrzymanych pożyczek wynosiła na koniec 2014 r. 39,8 mld zł. Na uzupełnienie składek odprowadzonych do OFE ZUS otrzymał w 2014 r. 8,3 mld zł. Obie formy wsparcia ZUS nie są ujmowane w wydatkach, pomimo że FUS nie ma zdolności do spłaty uzyskanych pożyczek, a środki na pokrycie ubytku składek pochodziły prawie w całości z emisji skarbowych papierów wartościowych. Gdyby powyższe transfery zostały zaliczone do wydatków nastąpiłby wzrost deficytu i w konsekwencji zwiększenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB do 2,7%.

17. Środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych pozyskiwane były głównie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. Pozyskano stąd środki netto w kwocie 46,6 mld zł, które były wyższe od przewidywanych w ustawie budżetowej o 14,4 mld zł. Niższe od planu było finansowanie na rynku zagranicznym, gdzie saldo finansowania było ujemne i wyniosło 3,2 mld zł, to jest o 26,2 mld zł mniej niż założono w ustawie budżetowej. Ograniczenie finansowania zagranicznego było możliwe w związku ze zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych

¹⁷ Wymienionych w art. 5 pkt 1 ustawy 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.).

oraz możliwością pozyskania na korzystnych warunkach środków na rynku krajowym. Zmiana struktury finansowania potrzeb pożyczkowych oraz umorzenie przekazanych do ZUS głównie krajowych obligacji Skarbu Państwa spowodowały, że udział długu w walutach obcych w zadłużeniu Skarbu Państwa ogółem wyniósł 35,5%. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2014-2017* przewidywała, że wskaźnik ten w 2014 r. wyniesie około 35-37%, a następnie będzie się obniżał docelowo poniżej 30%, w tempie uzależnionym od warunków rynkowych.

Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał również środki złotowe i walutowe zgromadzone na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Wykorzystanie środków pozyskanych z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji SPW. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji SPW był wyższy, niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji. W 2014 r. średni koszt pozyskania depozytów złotych wynosił 2,14%, podczas gdy koszt pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji wynosił 3,21%. Pozyskanie środków w ramach konsolidacji walutowej nie generowało kosztów.

Rozliczenia z Unią Europejską

18. W 2014 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w wysokości 17,1 mld euro. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składek i dokonanych zwrotów 4,1 mld euro. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 13,0 mld euro. Było ono wyższe niż w 2013 r. o 16,0%. Najistotniejszą pozycję wpływów (68,4%) stanowiły środki z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne *Narodowej Strategii Spójności (NSS) 2007-2013*, które wyniosły 11,7 mld euro oraz transfery w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* – 5,0 mld euro (29,2%).

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, otrzymała środki finansowe z budżetu UE w wysokości 109,5 mld euro, a kwota wpłaconych składek wyniosła 35,1 mld euro. Saldo rozliczeń pomiędzy Polską a UE od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2014 r. było dodatnie (74,3 mld euro). W porównaniu do stanu na koniec roku 2013 wzrosło o 13,0 mld euro. Wśród nowych krajów członkowskich UE Polska pozostała głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej*. Była też największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*.

19. Od początku uruchomienia programów operacyjnych NSS 2007-2013 do 31 grudnia 2014 r. zawarto 104.837 umów na kwotę dofinansowania z UE 287,0 mld zł, co stanowiło 101,8% alokacji na lata 2007-2013. Dla krajowych programów operacyjnych poziom kontraktacji kształtował się od 100,0% (*PO Rozwój Polski Wschodniej*) do 107,9% (*PO Innowacyjna Gospodarka*), a dla 16 *Regionalnych PO* wyniósł średnio 97,9%. Na realizację tych programów poniesiono wydatki w kwocie 226,4 mld zł, tj. o 45,5 mld zł więcej niż na koniec ubiegłego roku. Zrealizowane wydatki stanowiły 84,3% alokacji na lata 2007-2013. Komisja Europejska do końca 2014 r. zrefundowała 51,3 mld euro, tj. 94,5% kwoty wynikającej z wniosków przekazanych Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą w zakresie środków UE oraz 76,0% dostępnej dla Polski alokacji (67,5 mld euro). Do zrefundowania przez KE pozostała kwota 3,0 mld euro.

Na realizację zadań w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* do końca 2014 r. zawarto umowy i wydano decyzje o przyznaniu pomocy na kwotę 72,2 mld zł, tj. 100,2% alokacji (72,1 mld zł). Kwota zrealizowanych płatności wyniosła 61,6 mld zł, tj. 85,5% alokacji wkładu

publicznego 2007–2013. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 12,2 mld euro stanowił 91,2% limitu określonego w tabeli finansowej Programu (13,4 mld euro). Kwota zrefundowana przez Komisję na koniec 2014 r. wyniosła 10,4 mld euro, co stanowiło 77,9% przyznanego limitu środków UE.

Alokacja 2007-2012 wynosząca 11,5 mld euro, uwzględniając zadeklarowane wydatki i zaliczkę, zrealizowana została w 105,8%. Spełniona została zatem zasada n+2¹⁸.

W 2014 r. na realizację programów współfinansowanych z Unii Europejskiej wydatkowano 77 mld zł (w tym z budżetu Unii Europejskiej 69,8 mld zł), co stanowiło 97,2% planu. Wydatki te były wyższe o 3,0 mld zł niż w 2013 r. Zachowanie w 2015 r. podobnego poziomu wydatkowania tych środków powinno umożliwić pełne wykorzystanie przyznanej alokacji.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

20. Plany finansowe państwowych funduszy celowych wykonane zostały prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi. W 2014 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych, których przychody wyniosły 225,8 mld zł i były o 0,1% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Koszty wyniosły 235,9 mld zł i w 75,0% zostały pokryte dochodami własnymi funduszy. Pozostałą część stanowiły dotacje z budżetu państwa, które wyniosły 48,9 mld zł, w tym do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 30,4 mld zł. Przychody FUS stanowiły 82,6% przychodów funduszy, a koszty 82,7%. Stan funduszy na koniec 2014 r. wyniósł minus 21,3 mld zł i był o 10,0 mld zł niższy od stanu na koniec 2013 r. Wynikało to z pogarszającej się kondycji finansowej FUS, którego stan na koniec 2014 r. wyniósł minus 40,3 mld zł i był o 6,4 mld zł niższy niż rok wcześniej. Nastąpiło dalsze obniżenie stanu środków FUS mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa. Pogłębiająca się nierównowaga między przychodami i kosztami Funduszu, powiększająca deficyt finansów publicznych, stanowi zagrożenie dla finansów publicznych. W 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wyodrębnił funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej, tj. brak wystarczających środków finansowych pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku FUS, pomniejszonego o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku. Na koniec 2014 r. Minister Finansów dysponował kwotą ponad 17,4 mld zł, przekazaną w zarządzenie terminowe i overnight przez dysponentów siedmiu funduszy celowych. Środki te przekazane były głównie przez Fundusz Pracy (5,8 mld zł), Fundusz Reprywatyzacji (5,2 mld zł) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (3,1 mld zł). Zdaniem NIK, środki zgromadzone na rachunkach funduszy 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 lub świadczy o zbyt wysokim obciążeniu podmiotów.

¹⁸ 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. W praktyce oznacza to, że wydatki z alokacji 2007-2012 winny być zadeklarowane do końca 2014 r., aby nie utracić refundacji z KE.

21. Państwowe osoby prawne objęte kontrolą zrealizowały plany finansowe zgodnie z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Ich przychody pochodziły głównie z przedsięwzięć realizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa przekazane 33 państwowym osobom prawnym (spośród 38 ujętych w załączniku do ustawy budżetowej) wyniosły 276,1 mln zł i stanowiły 3,5% przychodów zrealizowanych w 2014 r. Udział dotacji w przychodach tych podmiotów wykazuje tendencję wzrostową od 2010 r. W 2014 r. państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy w wysokości 360,7 mln zł (w 2013 r. wynik był ujemny i wynosił 375,1 mln zł).
22. W działalności agencji wykonawczych nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań podczas wykonania planu finansowego w 2014 r. Osiągnięte zostały efekty rzeczowe prowadzonej działalności wynikające z planu finansowego oraz budżetu w układzie zadaniowym. Prawidłowe było także wydatkowanie środków na realizację programów finansowanych i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. 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 ujmowane w ich planach finansowych – na fakt ten NIK zwracała uwagę po kontrolach wykonania budżetu państwa już w latach poprzednich. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała w 2014 r. ze środków na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej 25,6 mld zł, a Agencja Rynku Rolnego 239,0 mln zł. Wynik finansowy netto za 2014 r. dziesięciu agencji wykonawczych był dodatni i wyniósł 1.299,1 mln zł.
23. Instytucje gospodarki budżetowej w 2014 r. zrealizowały przychody w wysokości 894,3 mln zł, tj. o 83,8 mln zł (o 10,3%) wyższe niż w 2013 r. W przychodach 15,3% stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralnego Ośrodka Sportu oraz Mazowieckiej IGB MAZOVIA. Koszty działalności wyniosły 907,0 mln zł i były wyższe o 10,6% niż w 2013 r. Wzrost ten miał wpływ na łączny wynik finansowy (netto) instytucji gospodarki budżetowej, który co prawda osiągnął wartość ujemną 16,6 mln zł i był o 0,7 mln zł niższy niż rok wcześniej. W 2014 r. dwie instytucje spośród 15 funkcjonujących poniosło straty (w 2013 r. dotyczyło to 50% funkcjonujących instytucji). W 2014 r. NIK nie kontrolowała działalności oraz planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej, w związku z tym dokonała analizy danych ujętych w sprawozdaniach budżetowych. Wyniki tej analizy wskazują, że w porównaniu do 2013 r. nastąpiło pogorszenie ogólnych wyników finansowych w większości instytucji gospodarki budżetowej.

Sytuacja finansów publicznych

24. Na koniec 2014 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniósł 826,8 mld zł i zmniejszył się w stosunku do stanu na koniec 2013 r. o 55,5 mld zł. Zmniejszenie PDP było głównie wynikiem istotnego obniżenia zadłużenia Skarbu Państwa o 58,5 mld zł¹⁹. Nastąpiło to na skutek jednorazowego zdarzenia związanego z przeprowadzonymi w 2014 r. zmianami w systemie emerytalnym. W ich wyniku nastąpiło umorzenie obligacji Skarbu Państwa, które otwarte fundusze emerytalne przekazały do ZUS. Dług ten zwiększył przyszłe zobowiązanie FUS, które nie są zaliczane do PDP. Skutkowało to jednorazowym obniżeniem PDP o 130,2 mld zł. Gdyby nie miało miejsce umorzenie obligacji, nastąpiłby wzrost PDP w szacowanej wysoko-

¹⁹ Skonsolidowanego w ramach sektora finansów publicznych.

ści 74,7 mld zł²⁰, tj. o około 8,5%. Zmniejszyło się także zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych w całości wynikające z obniżenia zadłużenia ZUS o 0,3 mld zł²¹. Zwiększeniu uległo natomiast zadłużenie sektora samorządowego o 3,3 mld zł. Wzrost ten był ponad trzykrotnie większy niż w 2013 r.

W efekcie powyższej jednorazowej operacji umorzenia obligacji Skarbu Państwa, po czterech latach z rządu, kiedy relacja PDP do PKB na koniec roku istotnie przekraczała 50%, w 2014 r. zmniejszyła się do poziomu 47,8%. Natomiast relacja zadłużenia sektora finansów publicznych do PKB, obliczanego według stosowanej w Unii Europejskiej metodologii ESA2010, wyniosła 50,1% i była niższa o 5,6 punktu procentowego niż na koniec 2013 r.

W długi Skarbu Państwa zadłużenie wyemitowane w kraju i zagranicą stanowiło odpowiednio 64,5% i 35,5%. Dalszemu zwiększeniu do 58,6%, tj. o 6,7 punktu procentowego uległ udział inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa.

25. W 2014 r. zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszyło się o 59,5 mld zł do kwoty 866,6 mld zł. Relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na poziomie 50,1% stawia Polskę na dziesiątym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej, tj. o dwa miejsca wyżej niż w 2013 r. Wyższe relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej. Jednak co roku systematycznie powiększa się różnica pomiędzy wielkością długu instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP. Jest to spowodowane różnicami w metodologii liczenia długu publicznego. NIK wskazywała już w przeszłości na potrzebę ujednoczenia metodologii liczenia długu publicznego.
26. Od 2009 r. Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z zaleceniami Rady Ecofin deficyt powinien zostać obniżony do poziomu poniżej 3% najpóźniej w 2015 r. Według danych GUS deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB uległ obniżeniu z 4,3% w 2013 r. do 3,2% w 2014 r. i był niższy od zakładanego o 0,7 punktu procentowego. Poprawa wartości tego wskaźnika nastąpiła głównie na skutek niższych o 19,8 mld zł potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Było to wynikiem przeprowadzonych w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym. Redukcji deficytu oraz utrzymaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej 60% PKB w kolejnych latach powinno sprzyjać wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej.

Nieprawidłowości

27. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. nie uległa zmniejszeniu w porównaniu do lat poprzednich. Problemem pozostaje nadal przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W wyniku nierzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie

²⁰ Poza koniecznością sfinansowania deficytu budżetu państwa, który wyniósł 29,3 mld zł, na wzrost PDP wpłynęło głównie osłabienie się złotego wobec walut obcych, w których nominowane jest zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (13,8 mld zł), a także skumulowanie środków złotych i walutowych w celu prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2015 r. (12,7 mld zł). Innym czynnikiem powodującym wzrost PDP było finansowanie pożyczek krajowych i zagranicznych, w tym dla ZUS (8,9 mld zł). Ponadto dług został zaciągnięty w celu pozyskania środków dla FUS z tytułu ubytku składek przekazywanych OFE (7,9 mld zł) oraz w związku z dokapitalizowaniem BGK (1 mld zł).

²¹ 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 2014 r. wyniosła 39,8 mld zł.

wykonanie budżetu państwa w części *Krajowe Biuro Wyborcze*. Z powodu wadliwego przeprowadzenia przygotowań do obsługi informatycznej wyborów niemożliwe było sprawne obliczenie i ogłoszenie wyników wyborów samorządowych. Znaczna część nieprawidłowości powtarza się od kilku lat. Dysponenci środków budżetowych w niewystarczającym stopniu realizują wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Nieprawidłowości najczęściej polegały na:

- przekraczaniu upoważnień do dokonywania wydatków,
- niedochodzeniu należności budżetowych, w tym z tytułu odsetek od należności, których termin płatności upłynął,
- prowadzeniu ksiąg rachunkowych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości,
- błędach w ewidencji księgowej, w tym polegających na klasyfikowaniu 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.

Występowanie licznych przypadków nakładania na wykonawców kar umownych za nienależyte lub nieterminowe wykonanie postanowień umów świadczy o potrzebie zwiększenia nadzoru nad procesem wyboru wykonawców zlecanych zadań.

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

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

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wyeliminowania niespójności ustaw regulujących status kierownika urzędu administracji rządowej, w którym powołano dyrektora generalnego, z ustawą o finansach publicznych oraz uregulowania kwestii ustanowienia prezesów regionalnych izb obrachunkowych jako dysponentów trzeciego stopnia.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

Ustalony w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2014*²² cel podstawowy, jakim było utrzymanie inflacji na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy, nie został osiągnięty. Od stycznia do grudnia roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI mierzony poprzez porównanie cen w miesiącu bieżącym do cen w analogicznym miesiącu roku poprzedniego), kształtował się na poziomie od 0,7% do -1,0%, tj. poniżej dolnej granicy przedziału odchyień. W całym II półroczu 2014 r. występowała deflacja, co spowodowało pogłębienie ujemnego odchylenia od celu inflacyjnego. Prognozowany przez NBP termin powrotu inflacji do przedziału odchyień został przesunięty z 2015 r. na koniec 2017 r. Brak skuteczności w osiąganiu celu inflacyjnego był przede wszystkim wynikiem nieprzewidzianego, silnego spadku cen paliw, energii elek-

²² Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 3 września 2013 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2014 (M.P. z 2013 r., poz. 779).

trycznej oraz cen żywności nieprzetworzonej, tj. czynników pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Zmiany tych cen pozostawały pod wpływem silnego obniżenia cen surowców energetycznych i rolnych na rynkach światowych. Do spadku wskaźnika CPI poniżej celu i deflacji przyczyniły się także ostrożne decyzje Rady Polityki Pieniężnej (RPP) o wysokości stóp procentowych, podejmowane w latach ubiegłych między innymi pod wpływem przeszacowanych prognoz inflacji.

W 2014 r. RPP dokonała jednorazowej obniżki stóp procentowych, lecz pomimo tego ich realny poziom należał do najwyższych w Europie. 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 osiągnięto cel operacyjny ustalony w *Założeniach*, zgodnie z którym krótkoterminowa rynkowa stawka POLONIA²³ w 2014 r. kształtowała się w pobliżu stopy referencyjnej NBP. Biorąc jednak pod uwagę, że istotny wpływ zmiany stóp procentowych NBP uwidacznia się po upływie 4-6 kwartałów, podjęte działania nie przełożyły się w sposób istotny na kształtowanie się inflacji w 2014 r.

²³ Stawka POLONIA (ang. *Polish Overnight Average*) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*).

III. SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA

- ▶ **W 2014 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, poprawy sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i umiarkowanego wzrostu gospodarki światowej.**
- ▶ **Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce, po dwóch latach spowolnienia, nabrało przyspieszenia i należało do najwyższych w krajach Unii Europejskiej.**
- ▶ **Skala przyspieszenia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano przy konstrukcji budżetu na 2014 r.**
- ▶ **Średnioroczne ceny towarów i usług konsumpcyjnych pozostały na poziomie niezmiennym w porównaniu do 2013 r.**
- ▶ **Poprawiła się sytuacja na rynku pracy.**
- ▶ **W dalszym ciągu jest mało prawdopodobne, że Polska osiągnie zakładane cele strategiczne w perspektywie 2020 r.**

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

W roku 2014 dynamika wzrostu gospodarczego w skali globalnej nie uległa zmianie w porównaniu do poprzedniego roku. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego tempo wzrostu produktu krajowego brutto gospodarki światowej utrzymało się na poziomie z 2013 r. i wyniosło 3,3%. Na tempo wzrostu gospodarczego na świecie istotnie oddziaływała wysoka dynamika PKB na rynkach wschodzących i w krajach rozwijających się. W większości gospodarek rozwijających się wzrost gospodarczy jednak spowolnił, natomiast kraje rozwinięte zwiększyły dynamikę wzrostu gospodarczego wobec 2013 r. Ożywienie aktywności gospodarczej w krajach rozwiniętych widoczne było w największym stopniu w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, do czego przyczynił się wzrost popytu krajowego. W strefie euro kontynuowane było powolne ożywienie, hamowane przez słabość popytu inwestycyjnego i pogarszającą się koniunkturę na rynkach gospodarek rozwijających się. W gospodarce Japonii utrzymywała się spadkowa tendencja PKB²⁴.

Według danych Komisji Europejskiej i Eurostatu w 2014 r. nastąpił wzrost gospodarczy zarówno w całej Unii Europejskiej, jak i w strefie euro²⁵. Produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej zwiększył się w skali roku o 1,3% oraz o 0,9% w strefie euro. W 2014 r. spośród krajów członkowskich UE największy wzrost PKB odnotowano w Irlandii (o 4,8%), na Węgrzech (o 3,6%), na Malcie (o 3,5%), w Polsce (o 3,3%) oraz w Luksemburgu (o 3,0%). Stosunkowo duża była także dynamika wzrostu w Rumunii i na Litwie (po 2,9%), na Słowenii i w Wielkiej Brytanii (po 2,6%) oraz na Łotwie (o 2,4%). PKB obniżył się w czterech krajach, tj. w Finlandii (o 0,1%), w Chorwacji i we Włoszech (po 0,4%) oraz najbardziej na Cyprze (o 2,3%). Kontynuacja powolnego ożywienia gospodarczego w Unii Europejskiej wynikała z rosnącej konsumpcji prywatnej. W 2014 r. trwało również ożywienie w gospodarkach większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wynikające ze wzrostu popytu krajowego. Kraje te należały do najszybciej rozwijających się gospodarek Unii Europejskiej. Jedynie gospodarka Chorwacji znajdowała się wciąż w recesji, jednak w porównaniu do poprzedniego roku jej skala wyraźnie się zmniejszyła.

²⁴ *IMF World Economic Outlook, April, 2015.*

²⁵ *European Economic Forecast, Winter, 2015.*

W większości pozaunijnych krajów OECD w 2014 r. obserwowano umiarkowane przyspieszenie tempa wzrostu PKB²⁶. Najwyższą dynamiką charakteryzowały się Korea Południowa i Nowa Zelandia, gdzie wzrost PKB wyniósł 3,3% i był szybszy niż przed rokiem. Wyższą dynamikę w porównaniu do roku poprzedniego miały również Australia, Kanada, Stany Zjednoczone, Norwegia, Meksyk i Szwajcaria. W pozostałych krajach pozaunijnych OECD nastąpiło osłabienie dynamiki wzrostu, przy czym gospodarka Japonii znajdowała się w stagnacji. W rezultacie PKB krajów OECD ogółem w 2014 r. zwiększył się o 1,8% w skali roku, tj. o 0,4 punktu procentowego więcej niż rok wcześniej.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego w 2014 r. objęło większość pozostałych największych gospodarek świata. W 2014 r. w dalszym ciągu w grupie krajów BRICS²⁷ najszybciej rozwijały się Chiny, w których wzrost gospodarczy w skali roku wyniósł 7,4%. Znacznie przyspieszyła także gospodarka Indii (wzrost PKB o 7,2%), natomiast wolniej rozwijały się Republika Południowej Afryki i Brazylia, a gospodarka Rosji znalazła się na skraju recesji.

W 2014 r. zmniejszyło się tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w Unii Europejskiej ogółem. Najwyższy wzrost cen wystąpił w Austrii i Wielkiej Brytanii (po 1,5%) oraz w Rumunii (o 1,4%) i Finlandii (o 1,2%). Szybciej niż przeciętnie w Unii Europejskiej ogółem rosły także ceny w Niemczech, na Malcie, Łotwie i Luksemburgu. Spadek cen w skali roku wystąpił w sześciu krajach Unii Europejskiej, w tym najgłębszy w Bułgarii (o 1,6%) i Grecji (o 1,4%). W 2014 r. utrzymywał się wysoki wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w krajach BRICS (z wyjątkiem Chin) oraz w Turcji. Jednak najbardziej w skali roku wzrosły w grudniu 2014 r. ceny w Rosji (o 11,4%).

Zharmonizowana stopa bezrobocia²⁸ w Unii Europejskiej ogółem w grudniu 2014 r. wyniosła 9,9% i była o 0,7 punktu procentowego niższa niż rok wcześniej. Niższe wskaźniki odnotowano również w krajach strefy euro (z 11,8% w grudniu 2013 r. do 11,4% w grudniu 2014 r.). Podobnie jak w roku poprzednim, najwyższą stopą bezrobocia charakteryzowały się Grecja (27,5%) i Hiszpania (23,7%). Dla Polski wskaźnik ten wyniósł 8,0% i w ciągu roku obniżył się o 2,0 punkty procentowe. Najniższą stopę bezrobocia w grudniu miały Niemcy (4,8%), Austria (4,9%) i Wielka Brytania (5,4%). W krajach OECD ogółem w grudniu 2014 r. stopa bezrobocia wyniosła 7,1%, tj. obniżyła się w ciągu roku o 0,5 punktu procentowego. W Stanach Zjednoczonych i Japonii stopa bezrobocia w grudniu 2014 r. była również niższa niż przed rokiem i wyniosła odpowiednio 5,6% i 3,4%.

W 2014 r. w Unii Europejskiej nastąpiła dalsza niewielka poprawa relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych²⁹ do produktu krajowego brutto z minus 3,2% w 2013 r. do minus 2,9%. Po raz kolejny pogorszyła się natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która wyniosła 86,8% i była o 1,3 punktu procentowego wyższa niż przed rokiem. Próg 60% dla relacji długu do PKB przekroczyło 16 państw UE. W najtrudniejszej sytuacji była Grecja, gdzie relacja długu do PKB wyniosła 177,1% PKB. Tak jak w roku poprzednim, wysoki poziom długu w relacji do PKB obserwowano także we Włoszech (132,1%), w Portugalii (130,2%), w Irlandii (109,7%), na Cyprze (107,5%) i w Belgii (106,5%).

²⁶ Kraje OECD:

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

²⁷ Brazylia, Chiny, Indie, Republika Południowej Afryki, Rosja.

²⁸ Udział bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo.

²⁹ Według notyfikacji fiskalnej opublikowanej przez Eurostat 21 kwietnia 2015 r.

Prognozy instytucji międzynarodowych wskazują, że wzrost gospodarczy na świecie stopniowo przyspieszy do około 3,5% w 2015 r. i 4,0% w 2016 r. Wzrastać będzie aktywność gospodarcza w Unii Europejskiej. Wzrost PKB w krajach UE ogółem w 2015 r. szacuje się na poziomie 1,7%, a w strefie euro 1,3%. Wzrost gospodarczy mają osiągnąć wszystkie państwa członkowskie Unii, a najwyższy wystąpi w Irlandii, w Polsce, na Litwie, Łotwie i Malcie. Niekorzystne są natomiast prognozy dla Cypru, Chorwacji i Włoch.

Według prognoz Komisji Europejskiej w 2015 r. znacznie przyspieszy gospodarka Stanów Zjednoczonych (do 3,5%), przewidywane jest także dalsze osłabienie tempa wzrostu w Chinach (do 7,1%). W krajach UE ogółem i Stanach Zjednoczonych w 2015 r. nie nastąpi wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. Prognozę wzrostu PKB i inflacji w wybranych krajach przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1. Wzrost PKB i inflacji w wybranych krajach

Kraje	PKB				Inflacja			
	2013 ¹	2014 ¹	2015 ²	2016 ²	2013 ¹	2014 ¹	2015 ²	2016 ²
	r/r, %							
Belgia	0,3	1,0	1,1	1,4	1,2	0,5	0,1	1,1
Niemcy	0,1	1,5	1,5	2,0	1,6	0,8	0,1	1,6
Estonia	1,6	1,9	2,3	2,9	3,2	0,5	0,4	1,6
Irlandia	0,2	4,8	3,5	3,6	0,5	0,3	0,3	1,3
Grecja	-3,9	1,0	2,5	3,6	-0,9	-1,4	-0,3	0,7
Hiszpania	-1,2	1,4	2,3	2,5	1,5	-0,2	-1,0	1,1
Francja	0,3	0,4	1,0	1,8	1,0	0,6	0,0	1,0
Włochy	-1,9	-0,5	0,6	1,3	1,3	0,2	-0,3	1,5
Cypr	-5,4	-2,8	0,4	1,6	0,4	-0,3	0,7	1,2
Łotwa	4,2	2,6	2,9	3,6	0,0	0,7	0,9	1,9
Litwa	3,3	3,0	3,0	3,4	1,2	0,2	0,4	1,6
Luksemburg	2,0	3,0	2,6	2,9	1,7	0,7	0,6	1,8
Malta	2,5	3,3	3,3	2,9	1,0	0,8	1,0	1,9
Holandia	-0,7	0,7	1,4	1,7	2,6	0,3	0,4	0,7
Austria	0,2	0,2	0,8	1,5	2,1	1,5	1,1	2,2
Portugalia	-1,4	1,0	1,6	1,7	0,4	-0,2	0,1	1,1
Słowenia	-1,0	2,6	1,8	2,3	1,9	0,4	-0,3	0,9
Słowacja	1,4	2,4	2,5	3,2	1,5	-0,1	0,4	1,3
Finlandia	-1,2	0,0	0,8	1,4	2,2	1,2	0,5	1,3
Strefa euro	-0,5	0,8	1,3	1,9	1,4	0,4	-0,1	1,3
Bułgaria	1,1	1,4	0,8	1,0	0,4	-1,6	-0,5	1,0
Czechy	-0,7	2,3	2,5	2,6	1,4	0,4	0,8	1,4
Dania	-0,5	0,8	1,7	2,1	0,5	0,3	0,4	1,6
Chorwacja	-0,9	-0,5	0,2	1,0	2,3	0,2	-0,3	1,0
Węgry	1,5	3,3	2,4	1,9	1,7	0,0	0,8	2,8
Polska	1,7	3,3	3,2	3,4	0,8	0,1	-0,2	1,4
Rumunia	3,4	3,0	2,7	2,9	3,2	1,4	1,2	2,5
Szwecja	1,3	1,8	2,3	2,6	0,4	0,2	0,5	1,0
Wielka Brytania	1,7	2,6	2,6	2,4	2,6	1,5	1,0	1,6
UE	0,0	1,3	1,7	2,1	1,5	1,6	-0,1	2,0
Stany Zjednoczone	2,2	2,4	3,5	3,2	1,5	1,6	-0,1	2,0
Japonia	1,6	0,4	1,3	1,3	0,4	2,7	0,6	0,9
Chiny	7,6	7,4	7,1	6,9	2,6	2,3	2,5	3,0
Świat	3,3	3,3	3,6	4,0	•	•	•	•

¹ Szacunek wykonania.

² Prognoza.

Źródło: European Economic Forecast, Winter, 2015.

Z powyższego wynika, że globalny wzrost gospodarczy w 2015 r. pozostanie na umiarkowanym poziomie. Aktywność gospodarcza będzie nierówna w poszczególnych krajach i regionach. W stosunku do ubiegłego roku, tempo wzrostu gospodarczego w zaawansowanych gospodarkach będzie wyższe, a obniży się na rynkach wschodzących i rozwijających się, odzwierciedlając przede wszystkim słabsze perspektywy dla niektórych dużych gospodarek wschodzących i krajów eksportujących ropę naftową.

Z punktu widzenia Polski istotne jest kształtowanie się sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej. W zimowej prognozie zaprezentowanej przez Komisję Europejską do pozytywnych czynników dla tempa wzrostu gospodarczego zaliczono:

- większy od szacowanego pozytywny wpływ niskich cen ropy naftowej na zagregowany popyt;
- większą od zakładanej deprecjację kursu euro w związku z polityką luzowania ilościowego prowadzoną przez Europejski Bank Centralny;
- pozytywne skutki Europejskiego Planu Inwestycyjnego;
- zakończenie sukcesem reform strukturalnych w krajach członkowskich UE.

Wśród negatywnych czynników ryzyka dla swojej prognozy wzrostu gospodarczego Komisja Europejska zaliczyła między innymi:

- możliwość dalszego zaostrzenia konfliktu między Rosją i Ukrainą oraz na Bliskim Wschodzie i w północnej Afryce;
- wzrost zmienności na rynkach finansowych w związku z rozwojem sytuacji w Grecji, niestabilność długu publicznego w innych krajach oraz politykę monetarną w USA;
- opóźnienia w implementacji reform strukturalnych w państwach członkowskich;
- pogłębienie się procesów deflacyjnych oraz utrwalenie się niskich oczekiwań inflacyjnych w UE;
- wydłużenie się okresu poprawy sytuacji na rynku pracy.

2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

Po dwóch latach spowolnienia gospodarczego, w 2014 r. tempo wzrostu gospodarczego w Polsce uległo wyraźnemu przyspieszeniu. Głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny. Zanotowano stopniową poprawę na rynku pracy. Umacniała się nieco dynamika przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Wzrost produkcji sprzedanej przemysłu i sprzedaży detalicznej był znacznie większy niż w 2013 r. Import w 2014 r. rósł szybciej niż eksport, co wpłynęło na wyższe ujemne saldo w handlu zagranicznym niż w roku poprzednim. Nie poprawiła się natomiast sytuacja demograficzna Polski.

Sytuacja gospodarcza

W 2014 r. produkt krajowy brutto w Polsce zwiększył się realnie o 3,4%, tj. dwukrotnie więcej niż w 2013 r. Tempo wzrostu gospodarczego było stosunkowo równomierne w całym okresie – w I kwartale wyniosło 3,5%, w II kwartale – 3,6%, a w kolejnych – 3,3% w ujęciu rocznym.

W 2013 r.³⁰ prawie we wszystkich województwach odnotowano wzrost produktu krajowego brutto w cenach bieżących w porównaniu do 2012 r., przy czym największy w województwie wielkopolskim – o 4,8%, a najmniejszy w województwie śląskim – o 1,0%. Natomiast w województwie świętokrzyskim wystąpił spadek PKB o 0,2% w porównaniu z 2012 r. Udziały poszczególnych województw

³⁰ Wstępne szacunki produktu krajowego brutto według województw w 2013 r. GUS, Warszawa, styczeń 2015.

w tworzeniu PKB w 2013 r. były znacznie zróżnicowane – od 2,1% w województwie opolskim (udział taki sam jak w 2012 r.) do 21,9% w województwie mazowieckim (udział taki sam jak w 2012 r.).

PKB brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2014 r. wyniósł 44.919 zł i był wyższy niż w 2013 r. o 4,0% (w 2013 r. 43.184 zł).

W przekroju województw poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2013 r. kształtował się od 30.477 zł w województwie lubelskim (70,6% przeciętnej dla kraju) do 68.682 zł w województwie mazowieckim (159,1% średniej krajowej).

Inaczej niż w latach poprzednich głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w 2014 r. był popyt krajowy. Wpływ tego czynnika na tempo wzrostu gospodarczego wyniósł 4,8 punktu procentowego. Wynikało to z dodatniego wpływu spożycia, który wyniósł 2,7 punktu procentowego i akumulacji – 2,1 punktu procentowego. Ujemny wpływ na wzrost gospodarczy w 2014 r. miał eksport netto, który wyniósł -1,4 punktu procentowego.

Wartość dodana brutto w gospodarce narodowej w skali roku zwiększyła się o 3,2%, wobec 1,8% w 2013 r. Najbardziej wzrosła wartość dodana brutto w transporcie i gospodarce magazynowej (o 6,5%), budownictwie (o 4,7%) oraz w przemyśle (o 4,1%). W żadnej kategorii wartość dodana brutto nie zmniejszyła się, a najmniejszy wzrost od 0,7% do 1,3% zanotowano w informacji i komunikacji oraz obsłudze rynku nieruchomości.

Tabela 2. Wzrost PKB w poszczególnych kwartałach w latach 2011-2014

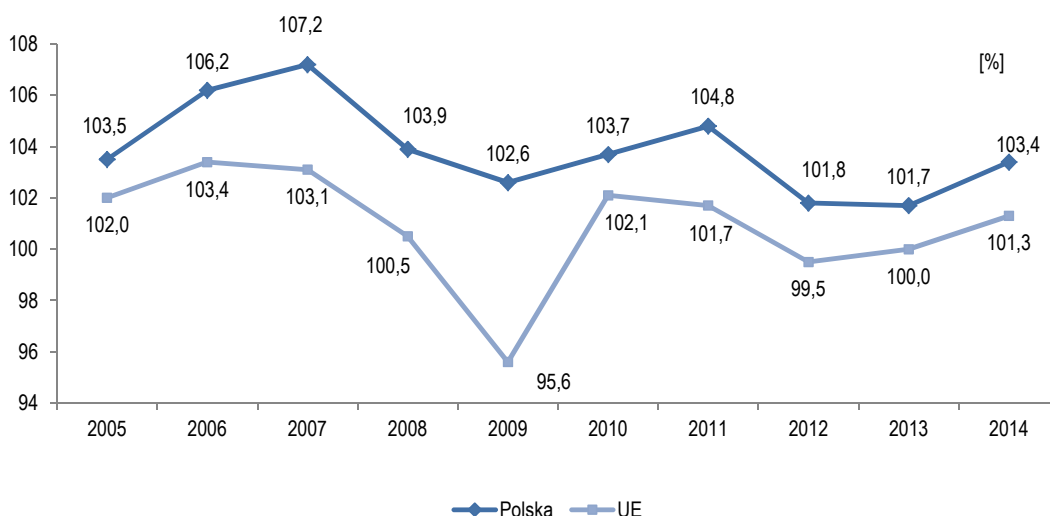
Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2011	104,6	104,5	104,8	105,1
2012	103,7	102,2	101,3	100,2
2013	100,5	100,8	102,4	103,0
2014	103,5	103,6	103,3	103,3

Źródło: Informacja w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2013-2014. GUS, Warszawa, 17 kwietnia 2015 r.

W 2014 r. wskaźnik wielkości PKB na mieszkańca Polski według parytetu siły nabywczej stanowił 68,4% średniej unijnej i od 2004 r. zwiększył się o ponad 19 punktów procentowych. Od 2011 r. wartość tego wskaźnika wzrosła o 4,4 punkty procentowe. W tej sytuacji szacunki przedstawione w *Analiizie wykonania budżetu państwa w 2013 roku*, iż 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, pozostają aktualne.

Rozwój gospodarczy Polski coraz bardziej uzależniony jest od sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej. Zakładana poprawa sytuacji gospodarczej w krajach Unii Europejskiej, może wzmocnić rozwój gospodarczy w Polsce.

Wykres 4. Dynamika PKB w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2005-2014 (rok poprzedni = 100)



Źródło: Eurostat – Real GDP growth rate.

Średnioroczne ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. pozostały na poziomie z 2013 r. Największy wpływ na poziom wskaźnika cen konsumpcyjnych w 2014 r. miał spadek cen odzieży i obuwia, usług związanych z edukacją oraz transportem, a także wzrost cen napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych oraz towarów i usług związanych z użytkowaniem mieszkania lub domu i nośnikami energii.

Tabela 3. Inflacja w poszczególnych kwartałach w latach 2011-2014

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2011	103,8	104,6	104,1	104,6
2012	104,1	104,0	103,9	102,9
2013	101,3	100,5	101,1	100,7
2014	100,6	100,3	99,7	99,3

Źródło: dane GUS.

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

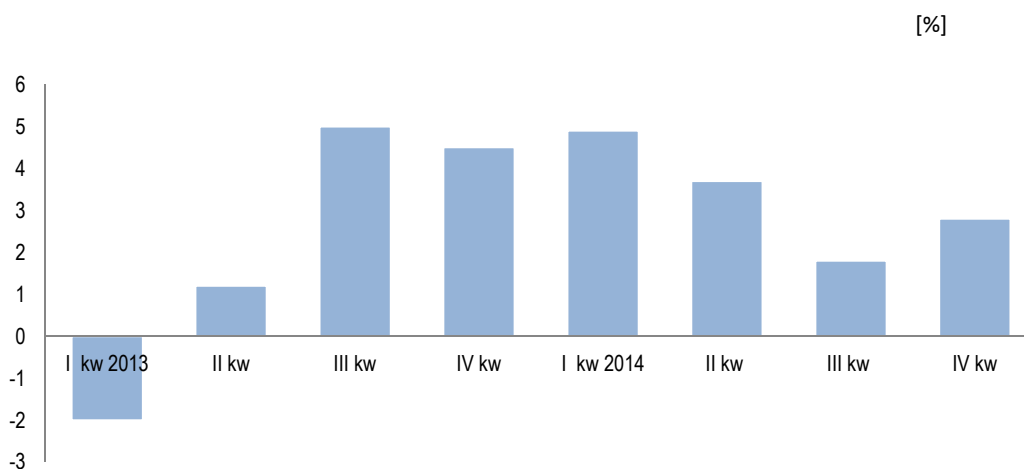
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2014 r. było wyższe niż w poprzednim roku, w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 0,6%.

Wzrostowi gospodarczemu towarzyszył znaczny wzrost produkcji sprzedanej przemysłu (o 3,3%), sprzedaży detalicznej (o 4,1%) i produkcji budowlano-montażowej (o 3,6%).

Produkcja sprzedana przemysłu ogółem (w cenach stałych) w 2014 r. była o 3,3% wyższa niż w roku poprzednim (w 2013 r. wzrost ten wynosił 2,2%). W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powy-

żej dziewięciu osób najwyższy wzrost produkcji wystąpił w przetwórstwie przemysłowym (o 4,6%), w dostawie wody, gospodarowaniu ściekami i odpadami oraz rekultywacji (o 3,0%). Spadek produkcji odnotowano w górnictwie i wydobywaniu (o 6,0%) oraz w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 4,1%).

Wykres 5. Tempo wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu w poszczególnych kwartałach lat 2013-2014 (analogiczny okres poprzedniego roku = 100)



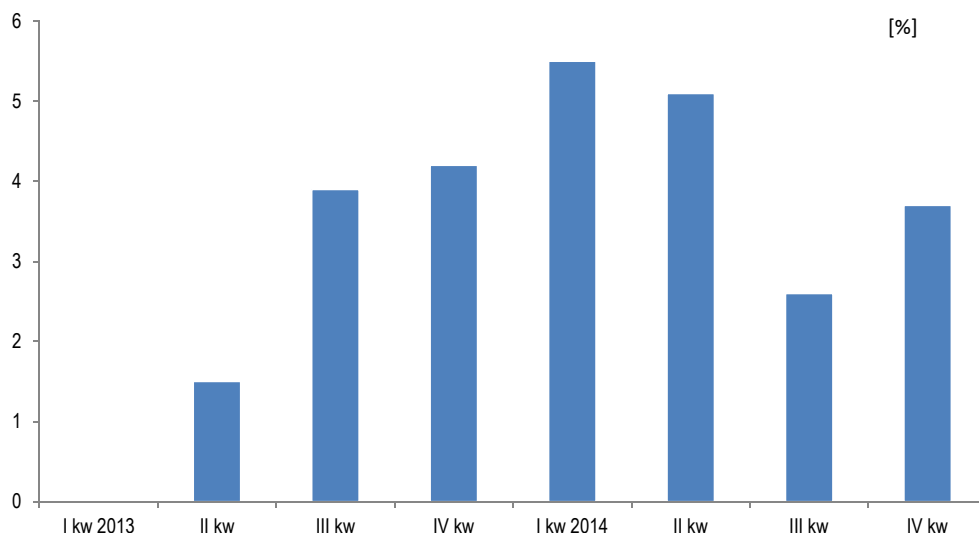
Źródło: dane GUS.

Wydajność pracy w przemyśle była o 2,2% wyższa niż przed rokiem, przy większym o 1,1% zatrudnieniu i wzroście przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto o 3,4%.

Produkcja budowlano-montażowa (w cenach stałych) zrealizowana na terenie kraju przez przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób w 2014 r. była o 3,6% wyższa niż przed rokiem, przy spadku o 12,0% w roku poprzednim i spadku o 1,1% w 2012 r. Wynikało to ze znacznego wzrostu sprzedaży w pierwszych dwóch kwartałach 2014 r. Produkcja budowlano-montażowa była wyższa niż przed rokiem we wszystkich działach budownictwa, poza budową budynków. Wzrost produkcji wyniósł od 1,8% w jednostkach zajmujących się robotami budowlanymi o charakterze inwestycyjnym do 8,6% w podmiotach specjalizujących się w inżynierii lądowej i wodnej. Spadek w dziedzinie budowy budynków wyniósł 4%.

W 2014 r. sprzedaż detaliczna ogółem (w cenach stałych) była o 4,1% wyższa niż w roku poprzednim. W 2013 r. wystąpił wzrost sprzedaży detalicznej o 2,5%, a w 2012 r. – o 2,3%. W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób sprzedaż detaliczna wzrosła o 4,1% wobec 2,5% w 2013 r. W kolejnych kwartałach 2014 r. następowało pogorszenie dynamiki sprzedaży, jednak w grudniu 2014 r. tempo wzrostu zaczęło rosnać i to znacznie szybciej niż w poprzednich miesiącach. Najwyższy wzrost sprzedaży w skali roku wystąpił w grupie „włókno, odzież, obuwie” (o 17,2%), w grupie „farmaceutyki, kosmetyki, sprzęt ortopedyczny” (o 10,6%) i w przedsiębiorstwach prowadzących sprzedaż w niewyspecjalizowanych sklepach (o 7,5%). Analogicznie do 2013 r. spadła jedynie sprzedaż w jednostkach handlujących paliwami stałymi, ciekłymi i gazowymi (o 3,4%).

Wykres 6. Tempo sprzedaży detalicznej w poszczególnych kwartałach 2013-2014 (analogiczny okres poprzedniego roku = 100)



Źródło: dane GUS.

W 2014 r. wzrosły obroty towarowe handlu zagranicznego ze wszystkimi grupami krajów, z wyjątkiem krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W wyniku niższej dynamiki eksportu niż importu saldo wymiany było ujemne.

Eksport w cenach bieżących liczony w złotych był wyższy o 5,3% niż w roku poprzednim i wyniósł 682,4 mld zł, zaś import wzrósł o 5,6% i wyniósł 692,6 mld zł. Wymiana zamknęła się ujemnym saldem w wysokości 10,2 mld zł wobec ujemnego salda w wysokości 8,2 mld zł rok wcześniej.

W skali roku odnotowano wzrost udziału krajów rozwiniętych, w tym krajów UE w eksporcie, obniżył się natomiast ich udział w imporcie. Zmniejszył się udział krajów Europy Środkowo-Wschodniej w obrotach ogółem, przy wzroście znaczenia (zwłaszcza w imporcie) krajów rozwijających się. Największy wzrost eksportu zanotowano w handlu z krajami rozwiniętymi, w szczególności należącymi do strefy euro (o 9,4%) i krajami rozwijającymi się (o 6,9%). W handlu z krajami rozwiniętymi wystąpił wzrost eksportu o 7,8%, w tym z krajami Unii Europejskiej o 8,2%. Największym odbiorcą polskich produktów w 2014 r. była – podobnie jak w latach poprzednich – Unia Europejska. Eksport do krajów Unii stanowił 77,1% wartości eksportu ogółem, a import z tych krajów – 58,6% wartości importu ogółem (w 2013 r. odpowiednio 75,0% i 58,5%). Najwyższy udział w obrotach handlu zagranicznego miały Niemcy, których udział w eksporcie ogółem wyniósł 26,1%, a w imporcie ogółem 22,0%. Udział ten wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 1,0 punkt procentowy w eksporcie i o 0,3 punktu procentowego w imporcie. Wśród najważniejszych partnerów Polski kolejne miejsca po Niemczech w eksporcie zajmowały Wielka Brytania (6,4%), Czechy (6,3%), Francja (5,6%), Włochy (4,5%), Rosja (4,3%), a w imporcie Chiny (10,5%), Rosja (10,5%), Włochy (5,4%), Holandia (3,8%) i Francja (3,8%).

Sytuacja demograficzna i warunki życia

W trzecim z kolei roku liczba ludności Polski zmalała. Według szacunków GUS liczba ludności na koniec 2014 r. wyniosła 38.479 tys., tj. o około 17 tys. mniej niż w końcu 2013 r. i o 54 tys. mniej niż w końcu 2012 r.

W 2014 r. odnotowano ujemny przyrost naturalny ludności, to znaczy liczba urodzeń była niższa od liczby zgonów o 1,3 tys. Od ponad 20 lat niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, gdyż współczynnik dzietności kształtuje się poniżej 2. Według dostępnych danych GUS w 2013 r. współczynnik dzietności wyniósł 1,26, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15-49 lat) przypadało około 126 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 2014 r. na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 29 osób w wieku przedprodukcyjnym oraz 30 w wieku poprodukcyjnym. W poprzednim roku wielkości te ukształtowały się na poziomie 29 osób. 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.

Obserwowane w ostatnich latach zmiany demograficzne wskazują, że sytuacja ludnościowa Polski jest trudna. Niski poziom dzietności przy jednoczesnym wydłużaniu się trwania życia będzie powodować zmniejszenie podaży pracy oraz coraz szybsze starzenie się społeczeństwa. Zjawisko to będzie potęgować utrzymująca się wysoka skala emigracji Polaków za granicę. Prognozy na lata 2014-2050 wskazują, że w Polsce będzie następował systematyczny spadek ludności w całym prognozowanym okresie aż do 34 milionów w 2050 r.

W 2014 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym wynosił 1.340 zł. Był to drugi rok realnego wzrostu dochodów gospodarstw domowych. Przeciętny dochód wzrósł o 3,2%, podczas gdy w 2013 r. o 0,7%. W 2013 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 najniższe wydatki – w gospodarstwach rolników. Wśród przeciętnych wydatków w gospodarstwie domowym w 2013 r. (1.062 zł) dominowały wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe (24,9% wydatków), użytkowanie mieszkania i nośniki energii (20,8%) oraz transport (9,6%) i nie uległy one znaczącym zmianom w porównaniu do wydatków z lat poprzednich. Czynnikiem różnicującym poziom i dynamikę dochodów i wydatków gospodarstw domowych jest miejsce zamieszkania i region zamieszkania. Przeciętne miesięczne dochody wynosiły od 76,8% średniej krajowej w województwie podkarpackim do 130,1% w województwie mazowieckim, a wydatki w tych województwach od 82,4% średniej krajowej do 125,4%. W 2013 r. odsetek badanych gospodarstw domowych oceniających własną sytuację materialną jako przeciętną wyniósł 54,9% w miastach (w 2012 r. 55,1%) i 60,7% na wsi (w 2012 r. 59,8%). W ocenie blisko 1/4 badanych w mieście sytuacja materialna była dobra i bardzo dobra (w 2012 r. 24,6%), a na wsi odpowiednio: 18,2% i 17,8%. Jako złą i raczej złą swoją sytuację oceniało 20,3% gospodarstw w mieście (w 2012 r. 20,3%) oraz 21,1% gospodarstw na wsi (w 2012 r. 22,4%).

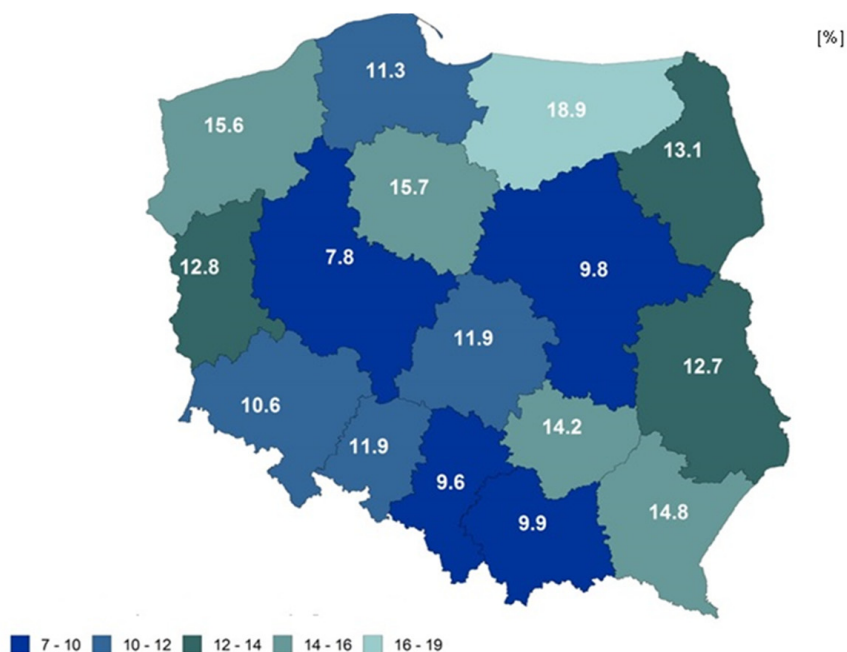
Pod względem nierówności dochodów ludności mierzonej współczynnikiem *Giniego*³¹ Polska plasuje się nieco powyżej średniej w krajach Unii Europejskiej. W 2013 r. współczynnik ten wyniósł

³¹ *Współczynnik Giniego* – wskaźnik koncentracji dochodów, przyjmuje wartość pomiędzy 0 a 100%. Im wyższa wartość współczynnika, tym większe nierówności osiągniętych dochodów. Wskaźnik ten osiągnąłby wartość zero, gdyby wszystkie osoby miały taki sam dochód, natomiast wartość 100%, gdyby wszystkie osoby poza jedną miały dochód zerowy. Inaczej mówiąc, wskaźnik ten pokazuje, jaką wartość dochodów trzeba przesunąć, aby dochody wszystkich były równe.

w Polsce 30,7% i był zbliżony do średniej wartości unijnej równej 30,5%. Mniejsze zróżnicowanie dochodów niż w Polsce występuje między innymi w takich krajach jak: Słowacja (24,2%), Słowenia (24,4%), Czechy (24,6%) i Szwecja (24,9%). Największe nierówności dochodów występują w Bułgarii, na Łotwie, Litwie i w Grecji (34,4%-35,4%). Od wielu lat nierówności dochodowe w Polsce stopniowo obniżają się. W latach 2007-2013 wartość współczynnika *Giniego* obniżyła się w naszym kraju z 32,2% do 30,7%³².

W końcu grudnia 2014 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wyniosła 1.825,2 tys. i była mniejsza o 15,4%, tj. o 332,7 tys. niż przed rokiem. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 11,5% i była niższa o 1,9 punktu procentowego w porównaniu z końcem 2013 r. Stopa bezrobocia w województwach kształtowała się na poziomie od 7,8% w wielkopolskim do 18,9% w warmińsko-mazurskim.

Wykres 7. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec grudnia 2014 r. według województw



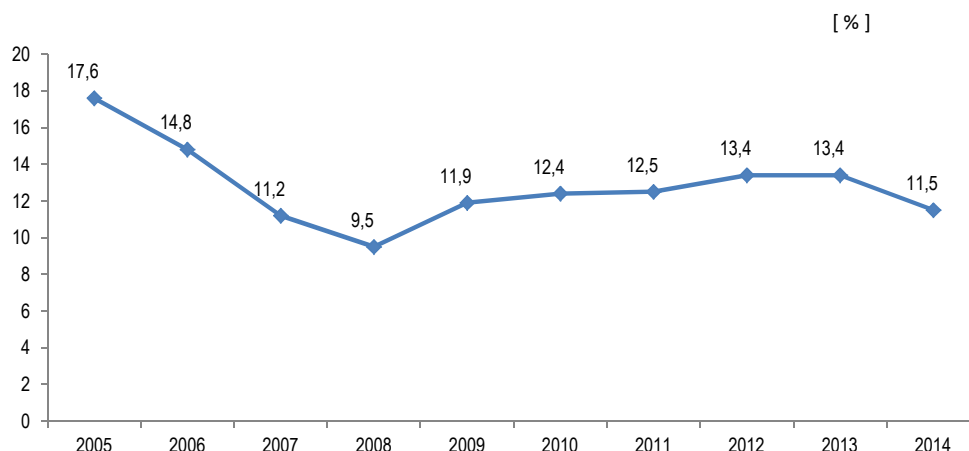
Źródło: dane GUS.

W strukturze bezrobotnych najbardziej zwiększył się w skali roku udział osób bez prawa do zasiłku (do 86,7%) oraz kobiet (51,5%), natomiast zmniejszył się udział absolwentów³³ (do 4,7%). Nastąpił dalszy wzrost udziału długotrwale bezrobotnych (z 53,7% w 2013 r. do 57,7% w 2014 r.) oraz odsetek osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia (od 24,3% do 26,0%). Zmniejszył się natomiast udział osób bezrobotnych w wieku do 25 roku życia do 16,5% (o 2,1 punktu procentowego).

³² Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2013 r. GUS. Warszawa, 22 grudnia 2014 r.

³³ Za bezrobotnego absolwenta uważa się osobę bezrobotną, zarejestrowaną w okresie 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki w szkole, kursów zawodowych trwających co najmniej 24 miesiące lub nabycia uprawnień do wykonywania zawodu.

Wykres 8. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2005-2014



Źródło: dane GUS.

Zharmonizowana stopa bezrobocia w Polsce na koniec 2014 r. wyniosła 8,2% i była niższa o 1,8 punktu procentowego niż w 2013 r. Według danych Eurostatu³⁴ bezrobocie w krajach Unii Europejskiej było bardzo zróżnicowane w poszczególnych regionach. W 2014 r. najniższy poziom bezrobocia zanotowano w Czechach w rejonie Pragi i Górnej Bawarii (Niemcy) – 2,5%, a najwyższy w hiszpańskich regionach: Andaluzji – 34,8% i na Wyspach Kanaryjskich – 32,4%. Bezrobocie w regionach w Polsce wynosiło w tym okresie od 7,7% w Regionie Centralnym (województwa łódzkie i mazowieckie) do 11,2% w Regionie Wschodnim (województwa lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie). W każdym z regionów Polski bezrobocie było mniejsze w porównaniu do 2013 r.

Znacząca poprawa sytuacji na rynku pracy w krótkiej perspektywie czasowej może nastąpić tylko w przypadku przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Sytuacja gospodarcza Polski w 2014 r., tj. znaczny wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia oraz utworzenie większej ilości miejsc pracy przy zmniejszeniu skali likwidacji miejsc pracy, sprzyjała takiej poprawie. Wpłynęło to na zwiększenie liczby osób skreślonych z rejestru bezrobocia, w szczególności z powodu podjęcia pracy. W dłuższej perspektywie czasowej sytuacja na rynku pracy poprawi się, gdyż – jak wynika z prognoz demograficznych – radykalnie niestety 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 granicą³⁵. W momencie spisu powszechnego ponad 2 mln osób przebywało powyżej trzech miesięcy poza krajem. Najczęściej Polacy wyjeżdżali za granicę z zamiarem podjęcia pracy, a motywem do wyjazdu była perspektywa wyższych zarobków niż w Polsce. Emigracja na takim poziomie zmniejszyła popyt na pracę w Polsce i bezrobocie, z drugiej jednak strony wyjechali najczęściej ludzie młodzi. Według danych raportu *Work Service S.A.*³⁶, aż 20% potencjalnych uczestników rynku pracy w Polsce rozważa emigrację zarobkową. Najczęściej są to młodzi mężczyźni poniżej 35 roku życia, a szczególnie osoby w wieku 18-24 lata. Najliczniejsza grupa deklarujących chęć wyjazdu to osoby

³⁴ Unemployment in EU regions. Eurostat, 22 kwietnia 2015.

³⁵ *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. GUS. Warszawa, październik 2013.

³⁶ *Migracje zarobkowe Polaków*. Work Service S.A. Wrzesień 2014.

nie mające jeszcze doświadczeń z rynkiem pracy – studenci i osoby uczące się, jednak o emigracji zarobkowej myślą nie tylko bezrobotni, ale również zatrudnieni. Dla nich motywatorem do wyjazdu jest wyższy standard życia, czy lepsze perspektywy rozwoju zawodowego.

*

* *

Rząd zakłada, że PKB w Polsce w 2015 r. wzrośnie realnie o 3,4%, czyli o tyle samo, co w roku 2014³⁷. Motorem wzrostu gospodarczego pozostanie popyt krajowy dzięki dalszemu przyspieszeniu dynamiki spożycia prywatnego i utrzymaniu na wysokim poziomie przyrostu inwestycji prywatnych i publicznych. Wzrostowi realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych mają sprzyjać pozytywne tendencje obserwowane na rynku pracy, spadek cen konsumpcyjnych, zwiększenie waloryzacji emerytur i rent oraz dalsze zwiększenie pomocy państwa dla rodzin z dziećmi. Wkład eksportu netto we wzrost PKB pozostanie ujemny. W 2016 r., wraz z przyspieszeniem prywatnego popytu krajowego, oczekiwana jest dalsza poprawa koniunktury gospodarczej w Polsce. Realne tempo wzrostu PKB przyspieszy do 3,8%. Eksport netto będzie prawie neutralny dla wzrostu gospodarczego z wkładem na poziomie minus 0,1 punktu procentowego. Prognoza kształtowania się sytuacji gospodarczej jest zbliżona do tej, na której oparto ustawę budżetową na rok 2015. Dla porównania, w przedstawionych przez Komisję Europejską prognozach z lutego 2015 r. oszacowano wzrost realnego PKB w Polsce na poziomie 3,2% w 2015 r. i 3,4% w 2016 r. Istotnie w dół zrewidowana została natomiast prognoza inflacji. Ryzyko niższej inflacji, w stosunku do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na 2015 r., pojawiło się w IV kwartale ubiegłego roku i wynikało przede wszystkim z gwałtownego spadku cen ropy naftowej na rynkach światowych, a w konsekwencji obniżek cen paliw na rynku krajowym, jak również z niższej dynamiki cen żywności. W związku z tym na 2015 r. prognozowany jest spadek cen towarów i usług konsumpcyjnych średnio o 0,2%, a w 2016 r. – ich wzrost o 1,7%. Przyspieszenie inflacji w 2016 r. będzie związane z wygasaniem bezpośredniego wpływu spadku cen surowców energetycznych na ceny krajowe i utrzymywaniem się silnego wzrostu popytu krajowego. Prognoza Komisji Europejskiej dla Polski z lutego 2015 r. również wskazuje na deflację w 2015 r. w wysokości 0,2%, podczas gdy w 2016 r. spodziewany wzrost cen ma wynieść 1,4%.

Tempo wzrostu polskiej gospodarki, jako kraju rozwijającego się, jest w ostatnich latach słabsze od tempa rozwoju gospodarki światowej jako całości. Oznacza to, że w polityce gospodarczej konieczne jest przezwyciężenie przeszkód ograniczających przyspieszenie tempa wzrostu, które polegają między innymi na nadmiernej ilości przepisów, czyli przeregulowaniu sfery realnej, częstych zmianach w prawie i nadmiernych obciążeniach fiskalnych.

3. Założenia makroekonomiczne

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 za główny czynnik determinujący wykonanie budżetu państwa w 2014 r. uznano niestabilną sytuację ekonomiczną w Europie i na świecie. Przyjęto jednak, że w 2014 r. dynamika aktywności w gospodarce światowej będzie ulegać poprawie.

Założono poprawę popytu wewnętrznego, w tym spożycia i inwestycji prywatnych. Do czynników wspierających wzrost popytu inwestycyjnego zaliczono przede wszystkim konkurencyjność kosztową polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych partnerów handlowych oraz spadek kosztu

³⁷ Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Warszawa, kwiecień 2015 r.

kapitału w związku z obniżeniem stóp procentowych. Przyjęto, że tempo wzrostu inwestycji ogółem przyspieszy do 4,4%, a spożycie ogółem, w efekcie niskiej inflacji, ukształtuje się na poziomie 1,6%.

Prognozowano, że import dóbr i usług wzrośnie realnie do 4,9% między innymi w związku z rosnącym udziałem w strukturze popytu krajowego importochłonnych inwestycji prywatnych oraz oczekiwanym przyspieszeniem popytu finalnego w związku z prognozowaną poprawą popytu zagranicznego. Realny wzrost eksportu dóbr i usług powinien przyspieszyć do 4,3%.

Przyjęto, że łączne saldo rachunku bieżącego i kapitałowego w 2014 r. powinno ukształtować się na poziomie około minus 1,1% PKB.

Założono, że w 2014 r. poziom zatrudnienia, zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w całej gospodarce narodowej będzie zbliżony do roku poprzedniego, z tendencją do stabilizacji i poprawy w kolejnych latach. Stopę bezrobocia rejestrowanego na koniec 2014 r. określono na 13,8%, a wzrost realnej płacy w gospodarce narodowej o 1,0% w porównaniu do 2013 r.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. oszacowano na 2,4%. Założono ograniczony wzrost cen z powodu braku presji popytowej i płacowej w polskiej gospodarce, stabilizację cen na rynkach surowcowych, tendencję aprecjacyjną złotego, a także dalsze zacieśnianie polityki fiskalnej potwierdzone decyzjami Rady Polityki Pieniężnej dotyczącymi skali i tempa zmian stóp procentowych.

Prognozę przygotowano w oparciu o aktualne dane dotyczące bieżącej i oczekiwanej sytuacji w UE.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

Produkt krajowy brutto w 2014 r. wzrósł o 0,9 punktu procentowego więcej niż zakładano w prognozie przyjętej przy opracowywaniu ustawy budżetowej.

Tabela 4. Produkt krajowy brutto i jego składowe

Wyszczególnienie	2013	2014	
	Wykonanie	Prognoza ¹	Wykonanie ¹
	%		
PKB	101,7	102,5	103,4
Eksport	104,8	104,3	105,7
Import	101,8	104,9	109,1
Popyt krajowy	100,4	102,7	104,9
Spożycie	101,4	101,6	103,4
prywatne	101,2	102,1	103,0
publiczne	102,1	100,0	104,7
Akumulacja	96,5	106,4	111,4
nakłady brutto na środki trwałe	101,1	104,4	109,2

¹ Prognoza na podstawie metodologii ESA1995, a wykonanie metodologii ESA2010.

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2014. Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2015. Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Największe rozbieżności między prognozami a wykonaniem odnotowano w składowych popytu krajowego i imporcie. Dynamiki inwestycji, spożycia publicznego i importu ukształtowały się powyżej prognoz.

Bilans płatniczy

W 2014 r. ujemne saldo całego rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego było lepsze od założeń przyjętych do ustawy budżetowej. W relacji do PKB wyniosło ono 1,4%, podczas gdy zakładano 3,3%.

Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się ujemnym saldem w kwocie 5,8 mld euro, które było znacznie niższe niż zakładano.

Prognozowanego dodatniego salda obrotów towarowych (6,1 mld euro) nie udało się zrealizować i w 2014 r. odnotowano saldo ujemne (1,6 mld euro).

Inwestycje bezpośrednie netto w 2014 r. były wyższe niż prognozowano i osiągnęły kwotę 6,5 mld euro.

Tabela 5. Bilans płatniczy

Wyszczególnienie	2013		2014	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie ¹	
	mln euro			
Rachunek bieżący	-5.148	-14.360	-5.762	
w tym obroty towarowe: saldo	635	6.050	-1.629	
Wpływy z eksportu	148.855	168.400	157.241	
Wypłaty za import	148.220	174.450	158.870	
Rachunek obrotów kapitałowych i finansowych	3.714	23.300	7.418	
w tym inwestycje bezpośrednie (netto)	2.572	5.000	6.539	
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-1,3	-3,3	-1,4	

¹ Wykonanie 2014 r. podano na podstawie wstępnych danych miesięcznych.

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2015, Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Istotne rozbieżności między prognozą a wykonaniem dotyczyły rachunku bieżącego, który zamknął się kwotą ujemną znacznie mniejszą niż planowana. Wpływ na to miało inne niż przewidywano ukształtowanie się zarówno importu (realizacja na poziomie 91,1% planu), jak i eksportu (wykonanie na poziomie 93,4% planu).

Szczegółowe porównanie prognozy i wykonania danych rachunku płatniczego jest utrudnione w związku z tym, że wraz z publikacją w dniu 30 września 2014 r. danych rachunku za drugi kwartał 2014 r. NBP wprowadził zmiany w klasyfikacji i prezentacji danych w związku z implementacją podręcznika do bilansu płatniczego BPM6³⁸ (między innymi w zakresie rachunku finansowego).

³⁸ Priorytetowym celem określonym w BPM6 jest zapewnienie międzynarodowej porównywalności danych bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej.

Rynek pracy, wynagrodzenia i świadczenia społeczne

W porównaniu do założeń ustawy budżetowej na rok 2014 przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej było niższe o 1,5% i o 0,3% wyższe niż przed rokiem. W sektorze przedsiębiorstw przeciętne zatrudnienie ukształtowało się na poziomie 5.529 tys. osób, tj. o 0,2% powyżej poziomu oczekiwanego.

Stopa bezrobocia rejestrowego wyniosła 11,5%, tj. o 2,3 punktu procentowego poniżej wielkości zakładanej.

Tabela 6. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia społeczne

Wyszczególnienie	2013	2014	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. osób), w tym:	9.566	9.743	9.592 ¹
w sektorze przedsiębiorstw	5.494	5.516	5.529
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (stan na koniec okresu)	2.158	2.202	1.825
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	13,4	13,8	11,5
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym:	3.659	3.746	3.783
w sektorze przedsiębiorstw	3.837	3.955	3.980
w jednostkach sfery budżetowej	3.999	–	4.109
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	1.921	1.955	1.991
rolników indywidualnych	1.122	1.129	1.145

¹ Szacunek Ministerstwa Finansów.

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2015. Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w gospodarce narodowej i sektorze przedsiębiorstw były wyższe niż zakładane na etapie opracowania ustawy budżetowej, odpowiednio o 1,0% i 0,6%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej było realnie wyższe o 3,4%, a w sektorze przedsiębiorstw o 3,7% niż przed rokiem. W jednostkach sfery budżetowej przeciętne miesięczne wynagrodzenie w porównaniu do 2013 r. wzrosło realnie o 2,8%.

Przeciętna miesięczna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była o 1,8% wyższa niż prognozowana, a emerytura i renta rolników indywidualnych wyższa o 1,4%.

Przeciętna emerytura z pozarolniczego systemu ubezpieczeń była realnie o 3,6% wyższa niż przed rokiem, a przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto rolników indywidualnych o 2,1% wyższa od tej w 2013 r.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

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

Tabela 7. Średnie w roku wskaźniki cen i rynku walutowego

Wyszczególnienie	Jednostka	2013	2014	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	0,9	2,4	0,0
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	-1,3	-	-1,5
Stopy procentowe operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	2,95	2,54	2,39
Kurs walutowy (średnio w okresie)	PLN/USD	3,1608	3,0798	3,1551
Kurs walutowy (średnio w okresie)	PLN/EUR	4,1975	3,9997	4,1852

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2015. Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kursy złotego do walut obcych ukształtowały powyżej kursów zakładanych w ustawie budżetowej o 2,4% dla dolara amerykańskiego i 4,6% dla euro.

Stopa referencyjna NBP w ujęciu średniorocznym wyniosła w 2014 r. 2,4% i była zbliżona do stopy przyjętej w prognozie.

4. Realizacja wybranych celów strategicznych

Zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi określa ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁹. Zgodnie z ustawą strategiami rozwoju są: długookresowa strategia rozwoju kraju (obejmująca okres co najmniej 15 lat), średniookresowa strategia rozwoju kraju (obejmująca okres 4-10 lat) oraz inne strategie rozwoju (odnoszące się do sektorów, dziedzin i regionów). W szczególności są to: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030* i *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, których założenia skorelowane są z europejskim dokumentem programowym *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* oraz dziewięcioma zintegrowanymi strategiami dotyczącymi: *Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska, Sprawnego Państwa, Rozwoju Kapitału Społecznego, Rozwoju Regionalnego, Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP* oraz *Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*.

Strategia Europa 2020

Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010-2020. Stanowi ona odpowiedź na kryzys gospodarczy z 2008 r. i uwzględnia stojące przed Europą długofalowe wyzwania związane z globalizacją, starzeniem się społeczeństw oraz rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystania zasobów. Głównym jej celem jest wzrost gospodarczy, ale szczególną uwagę zwrócono na kwestie dotyczące zrównoważenia tego procesu. Efektem realizacji *Strategii* ma być gospodarka bazująca na wiedzy, niskoemisyjna, promująca przyjazne środowisku technologie, oszczędnie gospodarująca zasobami, kreująca nowe „zielone” miejsca pracy, a zarazem zachowująca dbałość o spójność społeczną.

³⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.

Postęp w realizacji *Strategii* jest monitorowany na podstawie zbioru wskaźników przypisanych do niżej wymienionych pięciu celów rozwojowych, które mają być osiągnięte w 2020 r. na poziomie unijnym.

Za cele nadrzędne *Strategii Europa 2020* uznano:

1. Wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 20-64 lata do poziomu 75%.
2. Przeznaczenie 3% PKB Unii Europejskiej na badania i rozwój.
3. Osiągnięcie celów „20/20/20” w zakresie klimatu i energii – zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r., zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym, zużyciu energii oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20%.
4. Podniesienie poziomu wykształcenia poprzez zmniejszenie odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30–34 lat z wykształceniem wyższym lub równoważnym.
5. Zmniejszenie ubóstwa poprzez wydzwignięcie co najmniej 20 mln osób z ubóstwa lub wykluczenia społecznego.

Wartości docelowe *Strategii Europa 2020* zostały określone na poziomie globalnym całej Unii Europejskiej. Ponieważ poszczególne kraje członkowskie są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem gospodarczym jak i społecznym, Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do przełożenia nadrzędnych celów unijnych na cele krajowe oraz do określenia metod ich realizacji w dokumentach zwanych *Krajowymi Programami Reform*. Są one co roku aktualizowane i przekazywane w kwietniu do Komisji Europejskiej.

Aktualizację *Krajowego Programu Reform na lata 2014-2015* Rada Ministrów przyjęła 22 kwietnia 2014 r. Dokument ten stanowi element systemu zarządzania krajową polityką rozwoju, a zaproponowane w nim reformy, w powiązaniu z realizacją długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz dziewięcioma zintegrowanymi strategiami krajowymi, mają umożliwić koncentrację na obszarach priorytetowych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. *Krajowy Program Reform na lata 2014-2015* określa w jaki sposób Polska będzie realizować cele *Strategii Europa 2020* w zakresie zatrudnienia, nakładów na badania i rozwój, energii i klimatu, edukacji oraz przeciwdziałania ubóstwu. W dokumencie powiązано realizację poszczególnych zadań *Strategii* z priorytetami nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Środki europejskie z nowej perspektywy stanowią istotne źródło ich finansowania. Stan realizacji wybranych wskaźników *Strategii Europa 2020* przyjętych dla Polski przedstawia poniższa tabela.

Tabela 8. Wybrane wskaźniki realizacji *Strategii Europa 2020* w Polsce

Wskaźniki	2010	2011	2012	2013	2014	Cel dla Polski (2020)
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (%)	64,3	64,5	64,7	64,9	.	≥71,0
Nakłady na badania i rozwój (% PKB)	0,72	0,75	0,89	0,87	.	1,70
Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii (%)	9,2	10,3	10,9	11,3	.	15,0
Młodzież niekontynuująca nauki (%)	5,4	5,6	5,7	5,6	5,4	4,5
Osoby w wieku 30-34 lata posiadające wyższe wykształcenie (w %)	34,8	36,5	39,1	40,5	41,7	45,0
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	27,8	27,2	26,7	25,8	.	Zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa ¹

¹ W odniesieniu do roku bazowego 2008.

Źródło: dane GUS.

Z analizy stopnia realizacji wyżej wymienionych wskaźników wynika, że podejmowane działania na rzecz osiągnięcia celów przyjętych dla Polski w *Strategii Europa 2020*, były mało skuteczne. Szczególnie trudno będzie zrealizować założenia w zakresie nakładów na badania i rozwój, zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata oraz udziału energii ze źródeł odnawialnych. W celu utrzymania wysokiej pozycji gospodarczej Unii Europejskiej realizacja *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 2013 r. w Unii Europejskiej ogółem nakłady na badania i rozwój wyniosły 2,02% PKB, podczas gdy w Polsce 0,87% PKB. Liderami innowacyjności w Unii Europejskiej są Finlandia oraz Szwecja, gdzie w 2013 r. relacja nakładów na działalność badawczo-rozwojową do PKB wyniosła 3,32% i 3,21%. Najniższe nakłady poniesiono w Rumunii oraz na Cyprze (0,39% PKB i 0,48% PKB).

Na poziomie niższym niż średnia dla Unii Europejskiej (68,4%) pozostawał także wskaźnik zatrudnienia w Polsce w 2013 r. w grupie wiekowej 20-64 lata (64,9%).

Mimo że w 2013 r. Polska osiągnęła założony cel zmniejszenia o 1,5 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa, odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym był nadal o 1,3 punktu procentowego wyższy od średniej w Unii Europejskiej.

Komisja Europejska przeprowadziła w 2014 r. analizę polskiej polityki gospodarczej oraz dokonała oceny Krajowego Programu Reform na lata 2014-2015 i Programu Konwergencji na 2014 r. Stwierdzono, że Polska rozpoczęła reformy, aby rozwiązywać niektóre z problemów wskazanych w poprzednich zaleceniach, ale wciąż stoi przed wieloma wyzwaniami, które wymagają bardziej ambitnych, stałych wysiłków, aby pobudzić wzrost gospodarczy i stworzyć miejsca pracy. Wyzwania te dotyczą szczególnie obszarów finansów publicznych, rynku pracy, infrastruktury oraz otoczenia biznesu i innowacji.

W wyniku dokonanych ustaleń Rada Unii Europejskiej zaleciła⁴⁰ Polsce podjęcie działań na rzecz poprawy wydajności gospodarki. Obejmują one następujące zagadnienia:

1. Stabilność systemu finansów publicznych.

Polska powinna zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r. Wymaga to wdrażania reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej gospodarki oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z tym konieczne jest zminimalizowanie cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, lepsze ukierunkowanie polityki społecznej, poprawa efektywności kosztowej wydatków i ogólnej wydajności sektora opieki zdrowotnej, zwiększenie bazy podatkowej, na przykład przez rozwiązanie problemu nadmiernie rozbudowanego systemu obniżonych stawek VAT, a także poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza przez usprawnienie skuteczności administracji podatkowej. Ponadto powinna być powołana niezależna rada budżetowa.

2. Zmniejszenie bezrobocia młodzieży i zwiększenie aktywności osób dorosłych w doksztalcaniu.

Z uwagi na wysoką stopę bezrobocia młodzieży Polska powinna usprawnić system szkolnictwa zawodowego oraz zmniejszyć liczbę młodzieży zatrudnionej na umowach czasowych. Dla osób dorosłych należy stworzyć motywację do uczenia się przez całe życie w celu dostosowywania

⁴⁰ Zalecenia Rady z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. (Dz. U. C 247 z 29.7.2014, s. 97).

ich umiejętności do zapotrzebowania rynku pracy. Wzmocnić działania w celu ograniczenia nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych.

3. Podniesienie współczynnika aktywności zawodowej kobiet i reforma systemu emerytalnego.
Należy podjąć działania w celu zwiększenia aktywności zawodowej kobiet, między innymi poprzez zapewnienie dostępności wysokiej jakości, przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej. Polska powinna zreformować system emerytalny poprzez włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego oraz wycofanie specjalnego systemu emerytalnego dla górników.
4. Podniesienie poziomu inwestycji w badania naukowe i innowacje.
Polska powinna zachęcić sektor prywatny do inwestycji w badania naukowe i rozwój poprzez odpowiednią pomoc ze środków publicznych, takich jak bodźce podatkowe.
5. Odbudowa i rozwój infrastruktury energetycznej, kolejowej i łączności.
Polska powinna zadbać o rozwój infrastruktury, która hamuje wzrost gospodarczy. Odnowienia i rozbudowy wymaga sieć połączeń kolejowych, przesyłu energii elektrycznej oraz łączności szerokopasmowej, co wiąże się z zapewnieniem skutecznej realizacji projektów inwestycyjnych w tych dziedzinach.
6. Poprawa otoczenia biznesu.
Polska powinna podjąć dalsze działania w celu poprawy otoczenia biznesu. W tym celu należy uprościć zasady podatkowe, wymogi dotyczące pozwoleń na budowę, skrócić czas trwania postępowań upadłościowych oraz dokończyć reformy związane z ułatwieniem dostępu do zawodów regulowanych.

W przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 28 kwietnia 2015 r. aktualizacji *Krajowego Programu Reform na lata 2015-2016* przedstawiono główne działania, które bezpośrednio mają przyczynić się do realizacji celów *Strategii Europa 2020* oraz zaleceń Rady Unii Europejskiej. Efekt działań będzie możliwy do określenia w latach następnych. Optymistyczna jest natomiast wielkość wskaźników obrazujących zatrudnienie w 2014 r., pomimo że nadal są one niższe niż średnia dla Unii Europejskiej. W dokumencie tym poruszono między innymi następujące kwestie:

1. W 2014 r. nastąpiła poprawa sytuacji na rynku pracy. Liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej przekroczyła 16 milionów, co przełożyło się na wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród osób w wieku 20-64 lata do poziomu 67,4%. Wzrost ten dotyczył zarówno młodszych, jak i starszych grup wiekowych. Ponadto w 2014 r. nastąpił spadek bezrobocia. Stopa bezrobocia w IV kwartale 2014 r. wyniosła 8,1%, wobec 9,9% w całej Unii Europejskiej (dane według Eurostatu). Jednak nadal w grupie wiekowej 20-64 lata wskaźnik zatrudnienia 2014 r. pozostawał o 2,2% niższy niż średnia dla Unii Europejskiej. W maju 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw⁴¹. Wprowadziła ona rozwiązania między innymi mające na celu poprawę jakości i efektywności usług świadczonych przez urzędy pracy oraz nowe instrumenty skierowane do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym do ludzi młodych do 30 roku życia, osób powyżej 50 roku życia oraz osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem.

⁴¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 598.

2. Nakłady na badania i rozwój w 2013 r. wzrosły o 70,9 mln zł w porównaniu z 2012 r., ale oznaczało to spadek w relacji do PKB o 0,02 punktu procentowego. Utrzymywała się natomiast pozytywna tendencja wzrostu nakładów sektora przedsiębiorstw na badania i rozwój. W 2013 r. wyniosły one 6.291 mln zł (0,38% PKB), co oznacza wzrost w porównaniu do 2012 r. o 950 mln zł. Rada Ministrów w dniu 8 kwietnia 2014 r. przyjęła *Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.*, w którym określono system wsparcia działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Zaproponowane instrumenty wsparcia, ujęte w większości w programach operacyjnych, mają służyć tworzeniu bardziej korzystnego otoczenia dla biznesu i podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego oraz wzmacnianiu różnych form finansowania nakładów na badania i rozwój oraz innowacje. Szacunkowa alokacja środków finansowych w ramach tego *Programu* na lata 2014-2020 wynosi około 25,5 mld zł.
3. Poprawie efektywności energetycznej w Polsce sprzyjają rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁴² oraz znowelizowanej ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴³. Efektywność energetyczna w budownictwie będzie poprawiana dzięki wdrożeniu ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁴⁴ oraz udzielanemu wsparciu na budowę/remont budynków. Rozwój instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii będzie wspierany poprzez instrumenty przewidziane w nowej ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁴⁵.
4. Polska, według danych Komisji Europejskiej, jako jedno z niewielu państw Unii Europejskiej już w 2010 r. osiągnęła zalecane wartości w zakresie czterech z pięciu najważniejszych wskaźników rozwoju edukacji w Europie⁴⁶.
5. W 2013 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wyniósł 25,8% i był o 0,9 punktu procentowego mniejszy niż w 2012 r. Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się od 2008 r. o 1.743 tys. , co oznacza, że osiągnięty został założony cel. W dniu 12 sierpnia 2014 r. Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, w którym jako cel główny wyznaczono utrzymanie zmniejszenia liczby osób ubogich na poziomie z 2013 r. oraz dalszą redukcję ubóstwa i wykluczenia społecznego.
6. Podjęte zostały działania legislacyjne na rzecz poprawy otoczenia biznesu, funkcjonowania administracji celnej i podatkowej, oraz działania w zakresie zwiększenia oszczędności kosztowej i efektywności wydatków na ochronę zdrowia a także zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej.

⁴² Dz. U. Nr 94, poz. 551 ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1200 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 478.

⁴⁶ Odsetek młodzieży z niskimi osiągnięciami w czytaniu; odsetek młodzieży niekontynuującej nauki; odsetek osób w wieku 20-24 lat z wykształceniem co najmniej na poziomie średnim lub zasadniczym; liczba absolwentów kierunków matematycznych, nauk przyrodniczych i technicznych; liczba osób w wieku 25-64 lat uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju - Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK) została przyjęta uchwałą Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r.⁴⁷ Jest to podstawowy dokument wyznaczający ogólne kierunki polityki na rzecz rozwoju kraju w perspektywie do 2030 r. Celem głównym *DSRK* jest poprawa jakości życia Polaków mierzona wzrostem produktu krajowego brutto na mieszkańca, zwiększeniem spójności społecznej, zmniejszeniem nierównomierności o charakterze terytorialnym, oraz skalą skoku cywilizacyjnego społeczeństwa i innowacyjności gospodarki w stosunku do innych krajów. *DSRK* wskazuje trzy obszary strategiczne, w których należy podjąć działania na rzecz realizacji założonego celu, tj. *Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki* oraz *Równoważenie potencjału rozwojowego regionów* oraz *Efektywność i sprawność państwa*. Stan realizacji wybranych wskaźników *DSRK* przedstawia poniższa tabela.

Tabela 9. Wybrane wskaźniki realizacji *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030*
Trzecia fala nowoczesności

Wskaźniki	2011	2012	2013	2014	Wartość docelowa 2030
	Wartość pośrednia				
Cel główny: Poprawa jakości życia Polaków					
PKB na jednego mieszkańca w relacji do PKB najzamożniejszego kraju w UE (wg PPP) (%)	47	50	51	.	≥75
Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) (pkt)	0,830	0,833	0,834	.	≥0,900
Obszar 1. Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki					
Energochłonność gospodarki (kgoe/1000 euro)	.	.	.	.	167,0
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB	0,75	0,89	0,87	.	3,00
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (%)	5,1	6,0	6,7	.	≥15
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii (%)	10,3	10,9	11,3	.	>15
Wartość złożonego wskaźnika innowacyjności w Europejskim Rankingu Innowacyjności (%)	0,3	0,3	0,3	.	≥75
Wskaźnik globalnej konkurencyjności (GCI) (pkt)	4,46	4,46	4,46	4,48	≥5,3
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata (%)	64,5	64,7	64,9	.	80,0
Obszar 2. Równoważenie potencjału rozwojowego regionów					
Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej na wsi (%)	75,7	76,2	76,6	.	92,0
Odsetek mieszkańców obszarów wiejskich posiadających dostęp do szerokopasmowego Internetu w technologii DSL lub modem sieci kablowej (%)	.	.	.	.	85
Relacja PKB na 1 mieszkańca najbiedniejszego województwa do najbogatszego (%)	44	44	.	.	≥60

⁴⁷ M.P. z 2013 r., poz. 121.

Wskaźniki	2011	2012	2013	2014	Wartość docelowa 2030
	Wartość pośrednia				
Obszar 3. Efektywność i sprawność państwa					
Europejski Konsumencki Indeks Zdrowia (EHCI) (pkt)	.	577	521	511	750
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – obciążenia regulacyjne (pozycja w rankingu)	124	131	133	117	≤50
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – przejrzystość w tworzeniu polityk (pozycja w rankingu)	93	104	120	110	≤50
Wskaźnik wydajności instytucji rządowych (pozycja w rankingu)	95	108	115	108	≤50

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

W DSRK przyjęto, że ze względu na wielość zagadnień oraz prawie dwudziestoletni horyzont czasowy, jest ona dokumentem, który może i powinien podlegać modyfikacjom.

Strategia ta 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 państwa wysoko rozwinięte, w tym państwa Unii Europejskiej 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. W związku z powyższym największy wpływ na realizację Strategii będzie mieć sytuacja w poszczególnych państwach Unii Europejskiej oraz utrzymanie stabilności strefy euro.

Przedstawione powyżej dane wskazują, że osiągnięcie zamierzonych w Strategii celów może być mało realne. Długi horyzont czasowy realizacji DSRK stwarza jednak szansę na osiągnięcie wyników zbliżonych do zamierzonych.

Strategia Rozwoju Kraju 2020

Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020) została przyjęta uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r.⁴⁸ Wskazuje ona kierunki rozwoju państwa, które powinny zostać zrealizowane w perspektywie do 2020 r. Jest to dokument kluczowy dla określenia działań rozwojowych możliwych do sfinansowania w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Jako cel główny SRK 2020 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* oraz *Spójność społeczna i terytorialna*, na 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 SRK 2020 są zawarte w tym dokumencie wskaźniki kluczowe,

⁴⁸ M. P. z 2012 r., poz. 882.

które służą przede wszystkim ocenie, w jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzone cele poprawy poziomu życia obywateli. Stan realizacji wybranych wskaźników *SRK 2020* przedstawia poniższa tabela.

Tabela 10. Wybrane wskaźniki realizacji *Strategii Rozwoju Kraju 2020*

Wskaźniki	2011	2012	2013	2014	Wartość docelowa 2020
	Wartość pośrednia				
Dynamika PKB (w cenach stałych) (2010=100)	104,8	106,7	108,5	112,2	140-144
Dynamika realnych dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych ogółem (2010=100)	100,9	101,7	.	.	138-142
PKB na jednego mieszkańca wg PPP (UE27=100)	64	65	67	.	74-79
Saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (%)	.	.	.	.	-1,0
Stopa inwestycji (%)	20,2	19,2	18,4	.	21-23
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności GCI (pozycja w rankingu/pkt) ¹	41/4,46	41/4,46	42/4,46	. /4,48	25/5,20
Wskaźnik rozwoju społecznego HDI (pozycja w rankingu/pkt) ²	39/0,830	34/0,833	35/0,834	. / .	≤35/0,820
Wskaźnik zatrudnienia kobiet/mężczyzn w wieku 20-64 lata (%)	57,2/71,9	57,5/72,0	57,6/72,1	. / .	69,0/73,0
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (%)	64,5	64,7	64,9	.	71,0
Obszar strategiczny - sprawne i efektywne państwo					
Wskaźnik efektywności rządzenia (pkt) ³	0,62	0,66	0,71	.	1,00
Wskaźnik jakości stanowionego prawa (pkt)	0,94	0,96	1,05	.	1,30
Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową (dni)	830	685	685	685	<600
Obszar strategiczny – konkurencyjna gospodarka					
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (według ESA'95) (%)	54,8	54,4	55,7	.	45,0
Udział eksportu w PKB (%)	43,1	45,0	46,1	.	44-46
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB (%)	0,75	0,89	0,87	.	1,70
Odsetek osób posiadających wysoki poziom kompetencji internetowych (%)	10	.	10	.	40-45
ODEX (Zagregowany wskaźnik efektywności energetycznej) (2000=100) ⁴	73,2	71,2	.	.	63,0

Wskaźniki	2011	2012	2013	2014	Wartość docelowa 2020
	Wartość pośrednia				
Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do odpadów wytworzonych w 1995 r. (%)	61	54	50	.	35
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (%)	10,3	10,9	11,3	.	15,0
Łączna długość autostrad (km)	1.069,6	1.365,1	1.481,8	.	2.000,0
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	737,6	1.052,4	1.244,3	.	2.800,0
Obszar strategiczny – spójność społeczna i terytorialna					
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	27,2	26,7	25,8	.	20-23
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (%)	20,7	21,4	20,9	.	27,0
Udział województw Polski Wschodniej w PKB (%)	15,3	15,2	.	.	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 oceny 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 użytkownika 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: Strategia Rozwoju Kraju 2020. Wskaźniki realizacji. GUS.

Realizacja SRK 2020, analogicznie jak w przypadku DSRK, jest uzależniona od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które będą wpływać na dostępność środków finansowych na jej realizację. Aktualizacja wskaźników DSRK w 2012 r. i wydłużenie jej horyzontu czasowego stwarza większą szansę na osiągnięcie niektórych zakładanych celów. Podobnie jak w przypadku DSRK, brakuje publikacji w zakresie wartości w 2014 r. większości wskaźników realizacji SRK 2020, co uniemożliwia dokonanie oceny aktualnego stanu jej realizacji. Przedstawione powyżej wskaźniki oraz ich dynamika wskazują, że będą trudności z osiągnięciem celów zamierzonych w Strategii Rozwoju Kraju 2020. Z wymienionych wyżej wskaźników zrealizowany został wskaźnik udziału eksportu w PKB. Realizacja pozostałych wskaźników odbiega znacząco od wartości docelowych. Najbardziej zaawansowana jest realizacja wskaźników z obszaru strategicznego *Sprawne i efektywne państwo*.

IV. PLANOWANIE I UCHWALANIE BUDŻETU PAŃSTWA

- ▶ **Proces opracowania ustawy budżetowej na rok 2014 nie uległ istotnej zmianie w porównaniu do roku 2013.**
- ▶ **Do ustalenia limitu wydatków zastosowano stabilizującą regułę wydatkową, pomimo że nie było jeszcze takiego obowiązku.**
- ▶ **Plan ustalony w ustawie budżetowej znacznie odbiegał od wykonania dochodów z dywidend z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach, wydatków majątkowych oraz wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE.**
- ▶ **Istotne różnice, które wystąpiły w kwotach dochodów i wydatków oszacowanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2013-2016 z kwietnia 2013 r. oraz w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014, wskazują na potrzebę konsekwentnego doskonalenia planowania dochodów i wydatków budżetu państwa, zarówno w perspektywie rocznej jak i średniookresowej.**

1. Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2014

Projekt ustawy budżetowej na rok 2014 został opracowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (tzw. nota budżetowa) zostało wydane 13 czerwca 2013 r.⁴⁹ W nocy budżetowej określono 19 formularzy planów rzeczowych zadań, 43 formularze projektu budżetu oraz 3 formularze dla układu zadaniowego. W porównaniu do 2013 r., w celu uwzględnienia Perspektywy Finansowej 2014-2020, wprowadzono zmiany w 12 formularzach, w których prezentowano dane do opracowania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie finansowania i współfinansowania projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Proces planowania i opracowywania ustawy budżetowej przebiegał podobnie jak w latach poprzednich. Dysponenci części budżetowych przygotowali materiały planistyczne kierując się w szczególności:

- *Założeniami projektu budżetu państwa na 2014 r.* przyjętymi przez Radę Ministrów 11 czerwca 2013 r., w tym prognozami wskaźników makroekonomicznych, opracowanych przez Ministra Finansów przy współpracy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i innych ministrów właściwych w sprawach polityki społeczno-gospodarczej;
- wstępnymi kwotami wydatków dla poszczególnych części budżetowych przekazanych przez Ministra Finansów w lipcu 2013 r.;
- zadaniami realizowanymi w ramach programów i projektów dofinansowywanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Pomimo iż w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WFPF) 2013-2016* z kwietnia 2013 r. i *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2014 r.* z czerwca 2013 r. przyjęto te same wskaźniki makro-

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 702.

ekonomiczne⁵⁰ wystąpiły istotne różnice w kwotach planowanych dochodów i wydatków w *WPPF 2013-2016* oraz projekcie ustawy budżetowej przekazanym przez Ministra Finansów na posiedzenie Rady Ministrów 3 września 2013 r. Dochody zaplanowano odpowiednio w wysokości 288,7 mld zł i 275,1 mld zł, wydatki 343,7 mld zł i 326,7 mld zł, a deficyt budżetu państwa 55,0 mld zł wobec 51,7 mld zł. Różnica w planowanych we wskazanych dokumentach kwotach dochodów, wydatków i deficytu wyniosła odpowiednio 13,6 mld zł, 17,0 mld zł i 3,3 mld zł.

Zdaniem NIK, znaczne rozbieżności pomiędzy prognozowanymi w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa* i projekcie ustawy budżetowej kwotami dochodów, wydatków i deficytu budżetowego wskazują na potrzebę konsekwentnego doskonalenia prognoz budżetowych.

Dysponenci części budżetowych sporządzali projekty budżetu w układzie tradycyjnej klasyfikacji budżetowej oraz w układzie zadaniowym. Sporządzając plany finansowe w układzie zadaniowym na rok budżetowy i kolejne lata, wykorzystywano katalog funkcji, zadań, podzadań i działań zamieszczonych w załączniku do Noty budżetowej. Materiały do projektu ustawy budżetowej w zakresie programów finansowanych z udziałem środków europejskich i programów między innymi *Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa* opracował i przedstawił Ministrowi Finansów minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 138 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Zgodnie z art. 138 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, materiały do projektu ustawy budżetowej w zakresie środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Wspólnej Polityki Rolnej opracowuje i przedstawia odpowiednio minister właściwy do spraw rybołówstwa i minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Natomiast materiały planistyczne dotyczące projektów realizowanych w ramach innych środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych zostały przedstawione Ministrowi Finansów bezpośrednio przez poszczególnych dysponentów. Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE oraz otrzymywanych od państw członkowskich EFTA ustalone były w oparciu o formularze otrzymane od ministrów/dysponentów.

Po analizie planów rzeczowych Minister Finansów, zgodnie z § 3 noty budżetowej, ustalił wstępne limity wydatków dla części budżetowych, które przekazał dysponentom w wymaganym terminie.

Kwota przekazanego limitu wydatków obejmowała wydatki na inwestycje kontynuowane oraz zakupy inwestycyjne. Wielkość wydatków/kosztów, w tym wynagrodzeń osobowych oraz bezosobowych ujętych w planach finansowych w podległych i nadzorowanych jednostkach sektora finansów publicznych (agencjach, instytucjach gospodarki budżetowej, osobach prawnych, funduszach celowych), nie mogła być wyższa niż wielkość wydatków/kosztów wynikających z planów finansowych na rok 2013. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wielkość wydatków/kosztów (z wyjątkiem wynagrodzeń osobowych oraz bezosobowych) wynikających z postanowień ustawowych i traktowanych jako wydatek zdeterminowany (wydatek sztywny), mogła być wyższa niż kwota środków planowanych w roku 2013, ale wymagało to przekazania do Ministerstwa Finansów uzasadnienia. 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. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej,

⁵⁰ Dynamika PKB 102,5%, PKB w cenach bieżących 1.721,5 mld zł, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych 102,4%, przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej 99,9%, stopa bezrobocia 13,8% oraz realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej 101,0%.

stanowiące podstawę do naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na 2014 r. wynosiło 2.917,14 zł.

Dysponenci budżetu państwa w wyznaczonym terminie, tj. do dnia 17 sierpnia 2013 r., przekazali do Ministerstwa Finansów dane dotyczące opracowania projektu budżetu państwa na 2014 r.

Projekt ustawy budżetowej na rok 2014 wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów 3 września 2013 r., a Rada Ministrów, z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych, przekazała projekt do Sejmu.

W toku prac nad ustawą budżetową⁵¹, w wyniku decyzji Rady Ministrów i Sejmu, prognoza dochodów uległa podwyższeniu *per saldo* o 2,7 mld zł, przede wszystkim z tytułu dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych, a limit wydatków obniżono *per saldo* o 1,4 mld zł na skutek redukcji planu w grupie *Dotacje i subwencje* oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a także podwyższenia planu w grupie *Wydatki majątkowe*. Deficyt obniżono z 51,7 mld zł do 47,5 mld zł.

W projekcie ustawy budżetowej uwzględniono, między innymi zaplanowane na 2014 r. zmiany w systemie emerytalnym⁵², które oddziaływały na wydatki w wyniku:

- ustalenia wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej z ZUS do OFE na poziomie 2,92% oraz przejście części ubezpieczonych ze składką z OFE do ZUS (w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r.) w wyniku wprowadzenia dobrowolności;
- stopniowego i proporcjonalnego przenoszenia środków z OFE na subkonto w ZUS na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego;
- przeniesienia 51,5% aktywów do ZUS zgodnie z przyjętą hierarchią i umorzeniem skarbowych papierów wartościowych.

Zmiany te wpłynęły między innymi na obniżenie planowanej dotacji z budżetu państwa na uzupełnienie środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W 2014 r. zaplanowano dotację do FUS⁵³ w kwocie 30,4 mld zł, tj. o 6,8 mld zł niższą niż w 2013 r.

Na sfinansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należało przeznaczyć wydatki w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedzającego rok budżetowy⁵⁴. W ustawie budżetowej na rok 2014 limit wydatków na obronę narodową (32,0 mld zł) spełniał ten wymóg.

W trakcie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2014 i po jej wejściu w życie istotnej zmianie uległy uwarunkowania prawne w zakresie przepisów dotyczących reguł fiskalnych. Zniesiono regułę ograniczającą tempo wzrostu wydatków innych niż prawnie zdeterminowane (oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych) do prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o punkt procentowy, tj. tzw. tymczasową dyscyplinującą regułę wydatkową. Ponadto 28 grudnia 2013 r., w wyniku implementacji dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, w zakresie reguł fiskalnych, weszły w życie przepisy dotyczące nowej tzw. stabilizującej reguły wydatkowej. W przeciwieństwie do dotychczas obowiązujących reguł fiskalnych, stosowanych po przekroczeniu progów ostrożnościowych, stabilizująca reguła wydatkowa wyznacza kwotę wydatków na każdy rok, a nie tylko w przypadku

⁵¹ Począwszy od pierwszego projektu ustawy przekazanego przez Ministra Finansów Radzie Ministrów w dniu 3 września 2013 r. do dnia uchwalenia ustawy przez Sejm i Senat.

⁵² Wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).

⁵³ Część 73 ZUS, § 243.

⁵⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.).

nierównowagi w finansach publicznych. W przeciwieństwie natomiast do zniesionej tymczasowej reguły wydatkowej, nowa reguła obejmuje prawie cały sektor finansów publicznych. Z uwagi na fakt, że zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów była zobowiązana do przesłania do Sejmu ustawy budżetowej na rok 2014 do końca września 2013 r., a zmiana ustawy o finansach publicznych wprowadzająca stabilizującą regułę wydatkową do tego czasu nie weszła w życie, w ustawie budżetowej na 2014 r. reguła ta została zastosowana, pomimo że nie było takiego obowiązku.

Limit wydatków budżetu państwa ustalony przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej (art. 112aa ustawy o finansach publicznych) wyniósł 335,0 mld zł i był wyższy od limitu wydatków zaplanowanego w ustawie budżetowej. W projekcie ustawy budżetowej na 2014 r. z września 2013 r. przekazanym przez Radę Ministrów do Sejmu wydatki zaplanowano w wysokości 324,6 mld zł, a w ustawie uchwalonej przez Sejm 24 stycznia 2014 r. – 325,3 mld zł.

Działaniami uzupełniającymi do przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej były rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵⁵ (w tzw. ustawie o kołobudżetowej). Utrzymano zapis, iż kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2014 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2014 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie została zwaloryzowana.

Ponadto w jednostkach sektora finansów wielkość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych nie mogła przekroczyć w roku 2014 wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2013, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 października 2013 r., albo wynikających z planów finansowych na rok 2013, w przypadku gdy nie są one ujemowane w ustawie budżetowej.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych mógł, w drodze rozporządzenia, wyrazić zgodę na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych niezależnie od tych ograniczeń, uwzględniając stan finansów publicznych państwa, konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji zadań publicznych oraz źródło finansowania zwiększenia wielkości wynagrodzeń.

Ustawa budżetowa na rok 2014 została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 29 stycznia 2014 r. Dochody budżetu państwa zaplanowano w kwocie 277,8 mld zł, wydatki 325,3 mld zł, a deficyt 47,5 mld zł.

2. Planowanie dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w latach 2011-2014

W roku 2014 w porównaniu do roku 2011⁵⁶ kwota planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa wzrosła odpowiednio o 1,7% i 3,8%. Wydatki planowane na 2014 r. w relacji do roku 2012 były mniejsze o 1,1%, a do 2013 r. o 0,6%.

Na wzrost prognozy dochodów w latach 2011-2014 wpływ miały podatek dochodowy od osób fizycznych (14,4%), podatek akcyzowy (5,8%) oraz dochody z dywidend i wpłat z zysku (45,0%).

⁵⁵ Dz. U. z 2013 r., poz.1645.

⁵⁶ W podrozdziale mowa jest o kwotach zaplanowanych w ustawach budżetowych (w przypadku roku 2013 – nowelizacji ustawy budżetowej).

W najmniejszym stopniu ulegały zmianie prognozowane dochody z cła (w latach 2011-2012 zaplanowano po 1,8 mld zł, a w latach 2013-2014 po 2,0 mld zł) oraz wpłaty jednostek samorządu terytorialnego (2,4 mld zł w latach 2011-2013 i 2,5 mld zł w 2014 r.). Zmniejszyła się natomiast prognoza wpływów z tytułu środków z UE i innych źródeł z 2,4 mld zł w 2011 r. do 1,7 mld zł w 2014 r.

Wzrost planu wydatków uzależniony był od wzrostu w trzech grupach⁵⁷, tj. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (10,8%), *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (12,9%) oraz *Środki własne UE* (13,5%). W analizowanym okresie plan wydatków w czterech grupach ekonomicznych ulegał ciągłym wahaniom i tak w grupach:

- *Dotacje i subwencje* wzrósł ze 147,2 mld w 2011 r. zł do 157,4 mld zł w 2013 r.⁵⁸, a następnie zmalał do 153,5 mld zł w 2014 r.;
- *Wydatki majątkowe* zmalał z 15,6 mld zł w 2011 r. do 12,5 mld zł w 2013 r., a w 2014 r. wzrósł do 14,9 mld zł;
- *Środki własne UE* wzrósł z 15,7 mld zł w 2011 r. do 18,2 mld zł w 2013 r. i zmalał do 17,8 mld zł w 2014 r.;
- *Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* wzrósł od 2011 r. (38,4 mld zł) do 2013 r.⁵⁹ (43,5 mld zł) i zmniejszyły się w 2014 r. do 36,2 mld zł.

W dwóch grupach *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* plan wzrastał, w pierwszej z 22,2 mld zł w 2011 r. do 25,1 mld zł w 2014 r., a w drugiej z 59,2 mld zł w 2011 r. do 65,6 mld zł w 2014 r. W grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE* limity wydatków systematycznie malały z 15,0 mld zł w 2011 r. do 12,3 mld zł w 2014 r.

Pomimo tych zmian struktura planu poszczególnych pozycji dochodów (w tym w szczególności dochodów podatkowych) i wydatków w latach 2011-2014 była dość stabilna.

Tabela 11. Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa w ustawach budżetowych w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013 ¹	2014
	%			
Dochody	100,0	100,0	100,0	100,0
1.1. Dochody podatkowe	88,8	90,1	86,7	89,3
1.1.1. Podatki pośrednie	65,8	66,8	63,1	64,4
Podatek od towarów i usług	43,7	45,0	41,0	41,7
Podatek akcyzowy	21,5	21,3	21,7	22,3
Podatek od gier	0,6	0,5	0,5	0,4
1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	9,1	9,1	8,0	8,4
1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	14,0	13,7	14,8	15,7
1.4. Podatek tonażowy	0,0	0,0	0,0	0,0
1.5. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	–	0,6	0,8	0,7
2. Dochody niepodatkowe	10,3	9,2	12,7	10,1
2.1. Dywidendy i wpłaty z zysku	1,3	2,8	2,5	1,9
2.2. Wpłaty z zysku NBP	0,6	–	1,9	–
2.3. Cło	0,7	0,6	0,7	0,7

⁵⁷ Wydatki przedstawiono w grupach, o których mowa w art. 124 ustawy o finansach publicznych, z wyodrębnieniem wydatków na współfinansowanie, chyba że w tekście zaznaczono, że omawiana grupa obejmuje także część na współfinansowanie.

⁵⁸ Kwotę 157,4 mld zł zaplanowano w ustawie budżetowej. W wyniku nowelizacji ustawy plan obniżono do 156,3 mld zł.

⁵⁹ Kwotę 43,5 mld zł zaplanowano w ustawie budżetowej. W wyniku nowelizacji ustawy plan obniżono do 42,7 mld zł.

Wyszczególnienie	2011	2012	2013 ¹	2014
	%			
2.4. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	6,8	5,0	6,7	6,6
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,9	0,8	0,9	0,9
3. Środki z UE i innych źródeł	0,9	0,6	0,6	0,6
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	47,0	47,6	47,8	47,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,1	7,1	7,4	7,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych.	18,9	18,6	18,5	20,2
Wydatki majątkowe	5,0	4,5	3,8	4,6
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	12,3	13,1	13,0	11,1
Środki własne UE	5,0	4,9	5,6	5,5
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	4,8	4,2	4,0	3,8

¹ Nowelizacja ustawy budżetowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ustaw budżetowych na lata 2011–2014.

W latach 2011–2014 w prognozie dochodów zauważalny jest systematyczny spadek planowanych wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od gier oraz środków z UE i innych źródeł, a wzrost podatku akcyzowego i podatku dochodowego od osób fizycznych. Udział dochodów niepodatkowych nie był stabilny i w roku 2011 oraz 2014 wynosił około 10%, w 2012 r. 9,2%, a w 2013 r. 12,7%.

Po stronie wydatków wzrósł udział limitu wydatków na Świadczenia na rzecz osób fizycznych, Wydatki bieżące jednostek budżetowych i Środki własne UE, a zmalał na Wydatki majątkowe oraz wydatki na Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE.

W porównaniu do 2013 r. prognozę dochodów na 2014 r. zwiększono o 2,1 mld zł (0,7%). Wpływ na to miały bardziej optymistyczne oczekiwania co do kształtowania się wpływów, głównie z podatków pośrednich (+2,7 mld zł z podatku od towarów i usług i +2,3 mld zł z podatku akcyzowego) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (+2,8 mld zł). Dochody niepodatkowe zaplanowano w 2014 r. w kwocie 28,1 mld zł, niższej o 6,8 mld zł w odniesieniu do roku 2013, przede wszystkim w związku z nieuwzględnieniem wpłaty z zysku NBP.

Relacja planowanych wydatków do dochodów ujętych w ustawach budżetowych na lata 2011–2014 nie była w stabilna i wyniosła odpowiednio 114,7%, 111,9%, 118,7% (nowelizacja ustawy na 2013 r.) oraz 117,1%.

Struktura prognozy dochodów na przestrzeni lat 2013-2014 nie uległa zmianie. Zarówno w roku 2013 jak i 2014 około 90% dochodów prognozowane było w części Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Dochody o istotniejszym znaczeniu planowano również w częściach Skarb Państwa (około 2%) oraz Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i Budżety wojewodów (po około 1-1,5%).

Zaplanowane na 2014 r. wydatki w kwocie 325,3 mld zł były niższe od wydatków na 2013 r. (per saldo o 2,0 mld zł) w wyniku zmniejszenia limitu w grupie Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa oraz Dotacje i subwencje (w relacji do roku 2013 odpowiednio o 6,5 mld zł i 2,8 mld zł). W porównaniu z 2013 r. limit wydatków obniżono także w części Obsługa długu krajowego (o 8,0 mld zł) i Zakład Ubezpieczeń Społecznych (o 4,8 mld zł). Wiązało się to ze zmniejszeniem, w pierwszym przypadku dyskonta i innych rozliczeń dotyczących skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych związanych z obsługą długu krajowego, a w drugim – dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Tabela 12. Porównanie planowanych wydatków w grupach z przypisanym współfinansowaniem w latach 2013-2014

Wyszczególnienie	2013 ¹	2014	2013	2014	3:2
	Wydatki budżetu państwa planowane w ustawach budżetowych		Struktura wydatków		
	mln zł		%		
1	2	3	4	5	6
Dotacje i subwencje	160.908,5	158.159,2	49,2	48,6	98,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	24.146,6	25.079,2	7,4	7,7	103,9
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	67.754,2	71.788,0	20,7	22,1	106,0
Wydatki majątkowe	13.600,4	16.325,9	4,2	5,0	120,0
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	42.704,8	36.169,9	13,0	11,1	84,7
Środki własne UE	18.179,9	17.765,2	5,6	5,5	97,7
Razem	327.294,4	325.287,4	100,0	100,0	99,4

¹ Nowelizacja ustawy budżetowej.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W latach 2013–2014 największy wzrost planu wystąpił w grupie *Wydatki majątkowe* (o 20,0%) i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 6,0%). Wzrost wydatków majątkowych determinowała realizacja zadań z zakresu obrony narodowej, jednostek wymiaru sprawiedliwości i Policji. Natomiast głównymi przyczynami wzrostu wydatków bieżących jednostek budżetowych były:

- wzrost o 2,0 mld zł składek na ubezpieczenia społeczne finansowane z budżetu państwa za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, za osoby pobierające zasiłek macierzyński oraz za osoby zatrudnione jako nianie, w tym między innymi na finansowanie składek w związku z realizacją ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁰ i ustawy z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁶¹ (w rezerwie celowej na ten cel zabezpieczono dodatkowo 450 mln zł);
- zwiększenie o 1,5 mld zł nakładów na obronę narodową, przede wszystkim na zabezpieczenie wojsk oraz centralne wsparcie;
- zwiększenie o 0,3 mld zł rezerwy celowej na sfinansowanie przez Krajowe Biuro Wyborcze ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum w związku z koniecznością zabezpieczenia środków na sfinansowanie wyborów samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego.

Wzrost planu wydatków na *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* spowodowany był zapotrzebowaniem na dodatkowe środki na świadczenia emerytalno-rentowe z powodu ich waloryzacji oraz wzrostu liczby świadczeniobiorców.

Rezerwy celowe zaplanowano na 2014 r. w wysokości 23,3 mld zł. Były one wyższe od planu na 2013 r. *per saldo* o 5,1 mld zł, co wynikało głównie z:

⁶⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 983.

⁶¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 675.

- przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2013 r. programu wieloletniego Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych i utworzenia rezerwy w wysokości 3,5 mld zł;
- zwiększenia środków w rezerwie Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego o 1,1 mld zł;
- utworzenia Rezerwy na sfinansowanie wypłat z Funduszu dopłat wsparcia dla nabywców lokali mieszkalnych w wysokości 0,6 mld zł.

Istotnej zmianie nie uległa także struktura planowanych wydatków. W 2014 r. wydatki zaplanowano w 31 działach, przy czym ponad 87% tych wydatków ujęto w dziewięciu działach, tj.: *Różne rozliczenia*⁶², *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, *Administracja publiczna*, *Obrona narodowa*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, *Wymiar sprawiedliwości*, *Obsługa długu publicznego*, *Szkolnictwo wyższe oraz Pomoc społeczna*. Wydatki zaplanowane w dwóch pierwszych z wymienionych wyżej działów stanowiły 50% ogółu wydatków.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów powinien podjąć działania zmierzające do poprawy planowania dochodów z dywidend z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach oraz wydatków majątkowych i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Dochody z dywidend z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach wykonano (3,9 mld zł) w wysokości mniejszej od planowanej (5,0 mld zł) o 21,3%, wydatki majątkowe zrealizowano w 2014 r. w wysokości 16,9 mld zł, tj. o 7,4% (1,4 mld zł) poniżej planu po zmianach (18,3 mld zł)⁶³, a wydatki w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE* wykonano (8,8 mld zł) w 72,5% planu po zmianach (12,2 mld zł).

Zaplanowanie powyższych składowych budżetu państwa w kwotach różniących się od wykonania od około 1,0 do około 3,4 mld zł świadczy o potrzebie przeglądu trybu planowania, tak aby zmniejszeniu ulegały różnice między kwotami planowanymi a wykonanymi.

⁶² W dziale *Różne rozliczenia* planowano głównie subwencje ogólne z budżetu, wpłatę składki do budżetu Unii Europejskiej w ramach systemu środków własnych UE, obliczoną na podstawie DNB oraz rezerwy.

⁶³ Wydatki w grupach *Wydatki majątkowe* i *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE*.

V. RZĄDOWE SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **Wykazane w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za 2014 r. dane dotyczące podstawowych wielkości budżetu państwa są wiarygodne.**
- **NIK zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 93,2% kontrolowanych dysponentów części budżetowych oraz 91,8% kontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia.**
- **NIK wydała 21 opinii pozytywnych z 22 wydanych w zakresie prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych przez dysponentów części budżetowych.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia

Rada Ministrów, zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli 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 wyżej wymienionej ustawy.

Dodatkowo do rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej dołączone zostały dokumenty przewidziane w art. 182 ust. 2 pkt 1-5 oraz ust. 4 i 7 ustawy o finansach publicznych.

2. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych

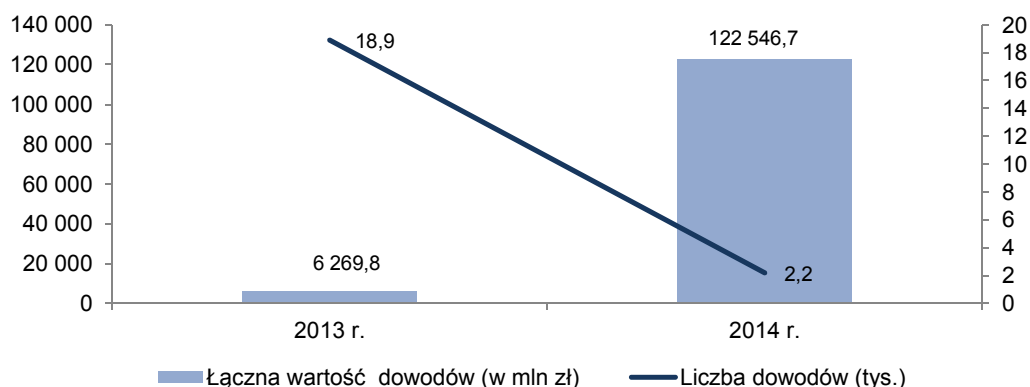
Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych wyraża opinię o wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W związku z wprowadzeniem przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2014 r. zmiany metodologii przeprowadzenia kontroli wykonania budżetu państwa wyżej wymieniona opinia wydana została na podstawie:

- a) sprawdzenia oraz oceny we wszystkich kontrolowanych jednostkach systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzenia sprawozdań;
- b) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach z operacji finansowych zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej;
- c) przeprowadzenia szczegółowego badania ksiąg rachunkowych u 22 dysponentów części budżetowych, mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu, których zrealizowane wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w tych częściach w 2014 r. wyniosły łącznie 301.424,0 mln zł, tj. 79,1% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W wyniku zmiany metodologii przeprowadzania kontroli poświadczającej, ograniczając o blisko 90% liczbę dowodów objętych szczegółowym badaniem, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała zapisy księgowe dotyczące transakcji na łączną kwotę 122.546,7 mln zł, podczas gdy rok wcześniej wartość ta wynosiła 6.269,8 mln zł.

Relacje liczby i wartości zbadanych w 2013 i 2014 roku dowodów księgowych stanowiących podstawę zapisów w księgach rachunkowych kontrolowanych jednostek przedstawia poniższy wykres.

Wykres 9. Liczba i wartość dowodów księgowych zbadanych w latach 2013-2014



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa za 2013 i 2014 r.

2.1. Sprawozdanie Rady Ministrów

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa. Stwierdzone w wyniku przeprowadzenia kontroli pozostałe 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 w szczególności:

- ocenę przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, aby upewnić się czy ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań,
- 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 oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych, aby upewnić się, czy dane wykazane w sprawozdaniach wynikają z ksiąg rachunkowych.

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,
- Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym

oraz sprawozdań z operacji finansowych za IV kwartał 2014 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 103 części budżetowych oraz 146 dysponentów budżetu państwa trzeciego stopnia. Ponadto w 39 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.

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 sporządzenie wyżej wymienionych sprawozdań, zgodnie z obowiązującymi przepisami, 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 dane wykazane w sprawozdaniach wynikają z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność⁶⁴, pozwalającą na wyrażenie o nich opinii. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało badaniem przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, aby upewnić się, że w przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. U 22-ch wybranych dysponentów części budżetowych, poprzedzone zostało również kontrolą ksiąg rachunkowych, aby upewnić się czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami i były rzetelne, a dane z nich wynikające wiarygodne. Wszystkie kontrolowane sprawozdania zostały także sprawdzone pod kątem terminowości ich sporządzenia.

⁶⁴ Zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej racjonalna pewność to wysoki, ale nie absolutny poziom ufności.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania sporządzone przez 96 dysponentów części budżetowych (93,2% skontrolowanych), w tym 18 z 22 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych oraz przez 134 dysponentów trzeciego stopnia (91,8% skontrolowanych). W wyniku przeprowadzonego badania NIK stwierdziła, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej, prowadzonej w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. Ponadto, w przypadku 21 z 22 dysponentów, u których kontrolowano księgi rachunkowe, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związków z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Niemniej jednak w 26 jednostkach, spośród 249 kontrolowanych, kontrola Najwyższa Izba Kontroli wykazała, że pomimo ustanowienia w przyjętej koncepcji kontroli mechanizmów zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, okazały się one niewystarczające lub nie działały w pełni skutecznie i w konsekwencji nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom. Do sprawozdań sporządzonych przez te jednostki Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- a) sprawozdań Rb-28 Ministra Finansów w zakresie części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* oraz części *Obsługa długu krajowego*, w których nie zostały wykazane zobowiązania przypadające do zapłaty po 2014 r. w kwotach odpowiednio 5.836,6 mln zł w części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* i 11.932,5 mln zł w części *Obsługa długu krajowego*; było to niezgodne z § 13 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, który stanowi, iż w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie „zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania niespłacone do końca okresu sprawozdawczego, a więc również te zobowiązania, które będą zapłacone w roku następnym;
- b) sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1 Ministra Finansów w zakresie części *Środki własne Unii Europejskiej*, w których w związku z przyjętymi zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych, nie ujęto zobowiązań z tytułu polskiej składki do budżetu UE naliczonej w grudniu 2014 r. w kwocie 1.362,3 mln zł, płatnej w styczniu 2015 r.;
- c) sprawozdań Rb-27 oraz Rb-28 i Rb-BZ1 dysponenta części *Obrona narodowa*, w których w wyniku błędów w sprawozdaniach jednostkowych⁶⁵ zaniżono odpowiednio należności o 61,7 mln zł oraz zobowiązania o 14,9 mln zł;
- d) sprawozdania Rb-27 dysponenta części *Gospodarka*, w którym w wyniku błędnego sporządzenia sprawozdania jednostkowego Ministerstwa Gospodarki zaniżono kwotę zaległości o 20,9 mln zł, a także kwotę należności o 6,5 mln zł.

Za wyjątkiem sprawozdań Rb-28 dysponenta części *Środki własne Unii Europejskiej* oraz Rb-28 i Rb-BZ1 dysponenta części *Obrona narodowa*, opisane wyżej nieprawidłowości, zostały skorygowane przez właściwe jednostki.

⁶⁵ Inspektoratu Uzbrojenia w zakresie Rb-27 oraz Urzędu Ministra Obrony Narodowej w zakresie Rb-28 i Rb-BZ1.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje ponadto, że:

- a) w 2014 r. w dalszym ciągu nie wyeliminowano podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* (PROW); funkcjonujący system przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek do obsługi płatności WPR, w wyniku czego prezentowane przez Ministra Finansów kwoty dochodów i wydatków budżetu środków europejskich z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej są zawyżane, na co NIK zwracała uwagę w poprzednich kontrolach budżetowych; pomimo że kwoty dochodów i wydatków budżetu środków europejskich z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej zostały wykazane w sprawozdaniach Rb-27UE oraz Rb-28UE WPR w kwotach wynikających z ewidencji księgowej, były one zawyżone odpowiednio o 240,8 mln zł oraz 434,8 mln zł; w 2014 r. Minister Finansów, w ramach prac nad projektem ustawy o finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, podjął działania zmierzające do wyeliminowania w przyszłości opisanego wyżej podwójnego wykazywania dochodów i wydatków dotyczących PROW;
- b) realizując wniosek Najwyższej Izby Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Minister Finansów, rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wprowadził nowe uregulowania dotyczące prezentowania dokonanych w danym roku budżetowym zwrotów płatności zrealizowanych w latach ubiegłych; pomimo wyodrębnienia kwot tych zwrotów w sprawozdaniach budżetowych Rb-28UE oraz Rb-28UE WPR, nie były one wykazywane w sprawozdaniach operatywnych z wykonania budżetu państwa w 2014 r. w zakresie budżetu środków europejskich opracowywanych przez Ministra Finansów.

W konsekwencji wskazanych wyżej nieprawidłowości i uwag Minister Finansów, określając deficyt budżetu środków europejskich, nie uwzględnił:

- kwoty 974,6 mln zł, która wpłynęła w 2014 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności tytułem zwrotu płatności dokonanych w latach 2010-2013 oraz
- kwoty 194,0 mln zł stanowiącej różnicę wynikającą z podwójnego wykazywania dochodów i wydatków budżetu środków europejskich w sprawozdaniach budżetowych w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowanie w ramach PROW,

skutkiem czego wynik budżetu środków europejskich został zaniżony o 1.168,6 mln zł. Tym samym powinien stanowić nadwyżkę w wysokości 851,1 mln zł, a nie deficyt w wysokości 317,3 mln zł.

Z zastrzeżeniem powyższego, skontrolowane sprawozdania roczne z wykonania wydatków budżetu środków europejskich przez dysponentów części Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie.

2.3. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych przez dysponentów 22⁶⁶ części budżetowych środków budżetu państwa. Szczegółową kontrolą objęto około 2,2 tys. dowodów księgowych, tj. średnio 100 dowodów u każdego dysponenta części. Zbadane zapisy księgowe i leżące u ich podstaw dowody dotyczyły transakcji o łącznej wartości 122.546,7 mln zł.

⁶⁶ Kontrolą objęto dysponentów następujących części budżetowych: *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądy powszechne* (z uwagi na specyfiką kontrolą objęto *Sąd Apelacyjny w Gdańsku, Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, Sąd Apelacyjny w Białymstoku*), *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Kultura fizyczna, Obrona narodowa, Praca, Rozwój wsi, Rozwój regionalny, Szkolnictwo wyższe, Transport, Sprawy wewnętrzne, Zdrowie, Państwowa Agencja Atomistyki, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Obsługa zadłużenia zagranicznego, Obsługa długu krajowego, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Środki własne Unii Europejskiej, Województwo łódzkie*.

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych w 22 kontrolowanych jednostkach wydano uogólniając wyniki badania próby na całość dowodów 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 wyznaczony był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,5% wartości dowodów objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym, określony został jako 5% wartości dowodów objętych oceną.

Badanie ksiąg rachunkowych poprzedzone zostało oceną przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Księgi rachunkowe oceniono pod kątem ich wiarygodności i zgodności.

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 dowodów księgowych dobraną w głównej mierze metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (MUS). Wielkość próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, która uwzględniała między innymi dotychczasowe wyniki kontroli NIK oraz ocenę mechanizmów kontroli zarządczej i organizacji systemu rachunkowości, a także efekty przeglądu analitycznego.

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. Badanie zgodności polegało na ocenie wybranych zapisów i dowodów księgowych pod względem ich poprawności formalnej, kompletności i kontroli bieżącej oraz dekretacji.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w przypadku 21 spośród 22 kontrolowanych jednostek (95,5%), w trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

W przypadku części *Środki własne Unii Europejskiej* kontrola wykazała nieprawidłowość polegającą na stosowaniu niezgodnej z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości praktyki ujmowania bezspornego zobowiązania z tytułu polskiej składki naliczonej w grudniu 2014 r. w ewidencji księgowej na kontach rozrachunkowych dopiero w następnym miesiącu, co miało wpływ na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniach rocznych. Zobowiązania z tytułu pozostałych miesięcznych rat polskiej składki za 2014 r. księgowano prawidłowo, w miesiącu, w którym zobowiązanie zostało ustalone.

Ponadto w 10 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które dotyczyły głównie formalnych braków lub zbyt wysokiego stopnia uogólnienia zapisów w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w szczególności w opisie: systemu informatycznego służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych; metod wyceny aktywów i pasywów oraz przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń. Wystąpiły również nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, które nie skutkowały obniżeniem opinii na temat rzetelności ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że ewidencja księgowa części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* była prowadzona na podstawie określonych przez Ministra Finansów zasad rachunkowości, które z uwagi na ogólny charakter, nie zapewniały takiej jakości prowadzenia ewidencji, jak w przypadku, gdyby była ona prowadzona na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zdaniem NIK, nie ma merytorycznych przesłanek do wyłączenia stosowania ustawy o rachunkowości wobec tej części budżetu państwa.

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

1. Przebieg wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Realizacja budżetu państwa w 2014 r. przebiegała w warunkach korzystniejszych niż założone w ustawie i w roku poprzednim.**
- **Deficyt budżetu państwa zmniejszył się w porównaniu z rokiem poprzednim o ponad 30%, a w porównaniu z planowanym – o prawie 40%. Wynik budżetu środków europejskich, po zeszłorocznej nadwyżce zamknął się deficytem w wysokości 317,3 mln zł.**
- **W budżecie państwa rozdysponowano 91,6% rezerwy ogólnej i 80,7% środków ujętych w rezerwach celowych.**
- **Dokonano zmian w planie wydatków 132 części budżetu państwa na łączną kwotę 20.511,0 mln zł. Jednocześnie dysponenci 53 części dokonali blokad na kwotę 6.416,9 mln zł. Ponadto Minister Finansów udzielił 393 zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2014 i lata następne na kwotę 2.811,9 mln zł.**
- **Zasadne jest opracowanie metodologii przeglądu wydatków publicznych oraz efektywności ich wykorzystania.**
- **Minister Finansów, przy ocenie planowania i gospodarowania środkami publicznymi, powinien wykorzystywać nadane mu uprawnienia określone w art. 176 ustawy o finansach publicznych.**
- **Minister Finansów, wykorzystując w 2014 r. dostępne instrumenty zarządzania płynnością, zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań krajowych i zagranicznych**

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

Sytuacja gospodarcza Polski w 2014 r. ulegała poprawie, na co wskazywał między innymi wyższy od planowanego wzrost PKB, który wyniósł 3,4% przy planowanym 2,5%. Wykonane w 2014 r. łączne dochody budżetu państwa przekroczyły o 2,1% kwotę zaplanowaną w art. 1 ustawy budżetowej. Natomiast wykonane wydatki budżetu państwa po raz kolejny zostały zrealizowane poniżej wartości przyjętych w ustawie budżetowej. W rezultacie w 2014 r. deficyt budżetu państwa ustalony na kwotę nie większą niż 47.505,1 mln zł, wyniósł 28.976,8 mln zł, co stanowiło 61,0% planu. Zrealizowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich ukształtowały się poniżej wartości planowanych. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 317,3 mln zł, co stanowiło 81,0% planu.

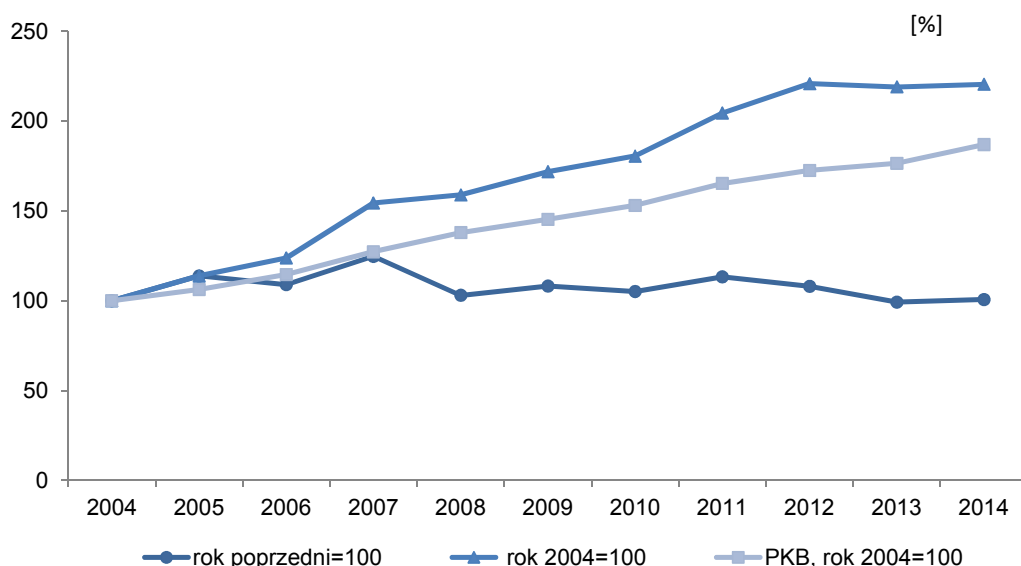
Tabela 13. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012	2013	2014		5:2	5:3	5:4
	Wykonanie		Ustawa	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Budżet państwa							
Dochody	287.595,1	279.151,2	277.782,2	283.542,7	98,6	101,6	102,1
Wydatki	318.001,9	321.345,3	325.287,4	312.519,5	98,3	97,3	96,1
Deficyt	-30.406,8	-42.194,1	-47.505,1	-28.976,8	95,3	68,7	61,0
Budżet środków europejskich							
Dochody	64.655,3	70.121,4	77.957,1	68.088,4	105,3	97,1	87,3
Wydatki	68.309,0	63.872,4	78.348,8	68.405,7	100,1	107,1	87,3
Deficyt	-3.653,7	6.249,0	-391,7	-317,3	8,7	-5,1	81,0
Razem							
Dochody	352.250,4	349.272,6	355.739,3	351.631,1	99,8	100,7	98,8
Wydatki	386.310,9	385.217,7	403.636,2	380.925,2	98,6	98,9	94,4
Deficyt	-34.060,5	-35.945,1	-47.896,8	-29.294,1	86,0	81,5	61,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wykonane dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 351.631,1 mln zł i były nieznacznie (o 0,7%) wyższe niż rok wcześniej, jednak nadal były niższe od dochodów zrealizowanych w 2012 r. Wzrost dochodów budżetowych był konsekwencją przyspieszenia wzrostu gospodarczego w 2014 r. Zwiększenie dochodów budżetu państwa w porównaniu do roku poprzedniego wyniosło 1,6%. Wprawdzie dochody budżetu środków europejskich były w porównaniu z rokiem poprzednim niższe o 2,9%, jednak NIK zauważa, że mogłyby one być znacznie wyższe, gdyby Minister Finansów wykorzystał na ten cel środki pochodzące z Unii Europejskiej, znajdujące się na dzień 31 grudnia 2014 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.

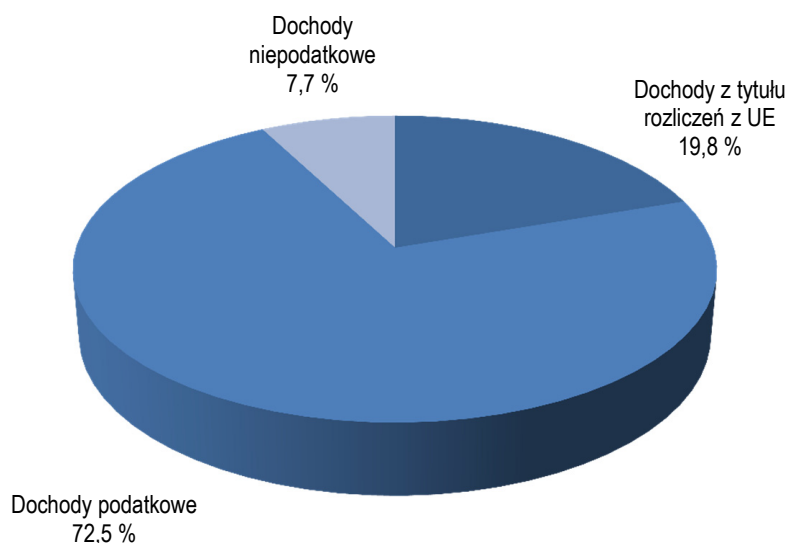
Wykres 10. Dynamika dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do roku poprzedniego w 2014 r. najbardziej, o 13.130,1 mln zł, wzrosły dochody podatkowe. Wzrost ten wynikał głównie z wyższych wpływów z tytułu podatku od towarów i usług o 10.850,7 mln zł (9,6%) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych o 1.731,5 mln zł (4,2%). Niższe o 8.744,0 mln zł (24,3%) wpływy uzyskano natomiast z tytułu dochodów niepodatkowych. Wynikało to głównie z braku wpłaty z zysku NBP za 2013 r. oraz niższych od planowanych dochodów z tytułu dywidend i wpłat z zysku.

Wykres 11. Struktura zrealizowanych w 2014 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

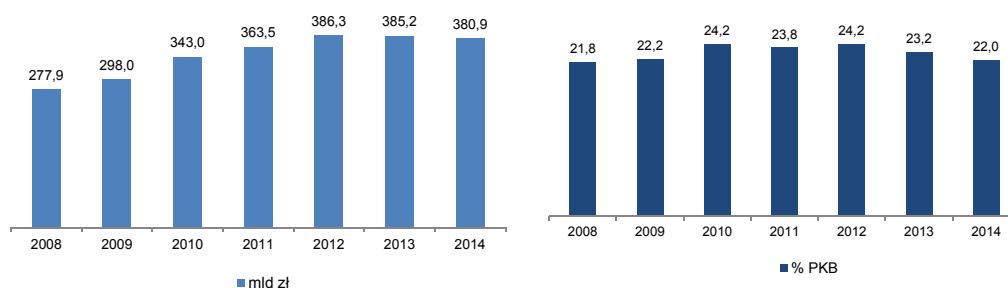
Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 380.925,2 mln zł i w porównaniu z wielkościami zapisanymi w ustawie budżetowej, były znacząco niższe o 22,7 mld zł, tj. o 5,6%. Złożyło się na to niższe o 12,8 mld zł wykonanie wydatków budżetu państwa oraz niższe o 9,9 mld zł wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 4,3 mld zł niższe. Były one także niższe (o 5,4 mld zł) niż wydatki sprzed dwóch lat. Dopiero odnosząc wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich do wykonania z 2011 r, można zaobserwować ich nominalny wzrost o 25,9%, przy czym ponad ¾ tego wzrostu wynikało ze zjawisk inflacyjnych. W ujęciu realnym wydatki te zwiększyły się od 2011 r. o 5,6%.

Wykonanie wydatków budżetu państwa w porównaniu do 2013 r. było niższe o 8,8 mld zł, na co w największym stopniu wpłynęło obniżenie o 8 mld zł wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Z kolei obniżenie tych wydatków było spowodowane przede wszystkim przeprowadzeniem reformy emerytalnej, w wyniku czego umorzono obligacje, które były w posiadaniu OFE, a wydatki na obsługę skarbowych papierów wartościowych zmniejszyły się o 4,6 mld zł.

Wydatki budżetu państwa w 2014 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski⁶⁷ wyniosły 8,1 tys. zł (w 2013 r. 8,3 tys. zł), a wraz z wydatkami budżetu środków europejskich 9,9 tys. zł (w 2013 r. 10,0 tys. zł).

Wykres 12. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2008-2014 i ich udział w PKB



Źródło: opracowanie własne NIK.

Dominującą pozycją wydatków budżetu państwa w 2014 r. były wydatki bieżące, które wyniosły 288.435,2 mln zł, co stanowiło 92,3% wydatków. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 3,3%. Spadek wydatków nie objął natomiast wydatków majątkowych, które w 2014 r. stanowiły 4,9% wydatków budżetu państwa. Wzrosły one w porównaniu do roku poprzedniego o 18,5%, co było zgodne z zaleceniami Unii Europejskiej formułowanymi w odpowiedzi na przedstawiane przez stronę polską *Programy Konwergencji*. Zalecenia te dotyczyły między innymi ograniczenia do minimum cięć inwestycji infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi.

Ponad 76% ogółu wydatków budżetu państwa zrealizowano w ośmiu następujących częściach:

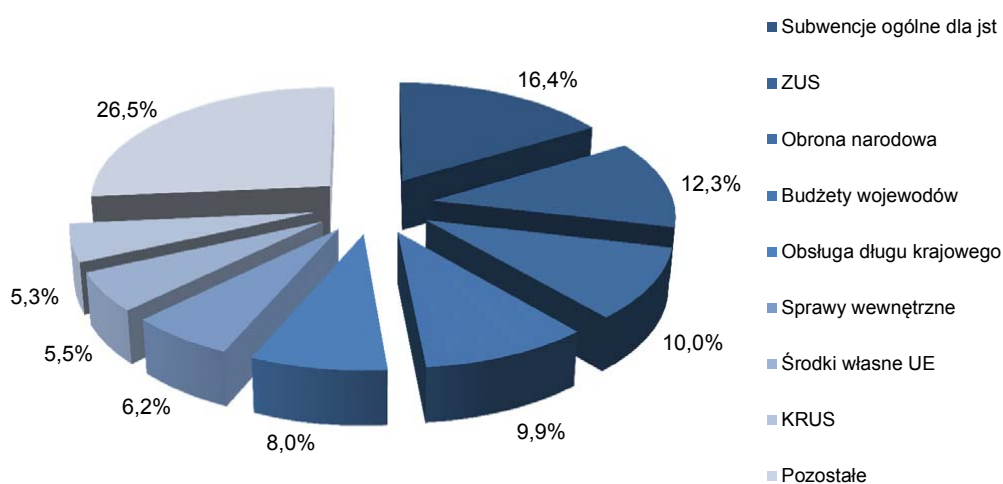
- *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – 16,4% wydatków budżetu państwa,

⁶⁷ Według danych GUS liczba mieszkańców Polski na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła 38.479 tys. Patrz *Biuletyn Statystyczny nr 3*, Warszawa, kwiecień 2015.

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 12,3%,
- Obsługa długu krajowego – 8% (ale wraz z obsługą zadłużenia zagranicznego już 11,0%),
- Obrona narodowa – 10%,
- Budżety wojewodów – 9,9%,
- Sprawy wewnętrzne – 6,2%,
- Środki własne Unii Europejskiej – 5,5%,
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – 5,3%.

Z kolei największe niewykorzystane kwoty wydatków pozostały w częściach Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Obsługa zadłużenia zagranicznego⁶⁸, wynosząc po 2,2 mld zł w każdej części.

Wykres 13. Struktura wydatków według części budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

W budżecie środków europejskich, w odróżnieniu od budżetu państwa, prawie połowę wydatkowanych środków (48,2%) przeznaczono na wydatki majątkowe, które wyniosły 33.003,6 mln zł. W porównaniu do wykonania w 2013 r. były one wyższe o 17,5%. Pozostałe 51,8% wydatków budżetu środków europejskich stanowiły wydatki bieżące (35.402,1 mln zł), które w porównaniu do wykonania w 2013 r. były niższe o 1,1%.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 29.294,1 mln zł i był niższy od deficytu osiągniętego w 2013 r. o 6.651,0 mln zł, tj. o 18,5%, jednak poprawa tego wyniku wynikała wyłącznie ze zmniejszenia się deficytu budżetu państwa (o 13,2 mld zł). Wynik budżetu środków europejskich w 2014 r. zamknął się deficytem ponad 0,3 mld zł, podczas gdy w 2013 r. nadwyżką 6,2 mld zł.

Relacja łącznego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich do PKB wyniosła 1,7% (2,2% w 2013 r.).

W 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizacja budżetu państwa charakteryzowała się nierównomiernym tempem w ciągu roku.

⁶⁸ Łącznie z kwotą 0,5 mld zł przeniesioną w listopadzie 2014 r. do części Obsługa długu krajowego.

Tabela 14. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. według kwartałów

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Budżet państwa				
Dochody ogółem	66.974,9	69.346,5	72.869,1	74.352,2
podatkowe	62.045,3	62.405,7	64.011,1	66.318,9
niepodatkowe	4.881,8	6.552,9	8.470,4	7.326,7
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	47,8	387,9	387,6	706,6
Wydatki ogółem	84.465,9	77.154,1	70.015,1	80.884,4
bieżące	80.182,6	73.284,0	65.390,1	69.578,5
majątkowe	1.229,5	1.895,7	2.890,1	9.238,6
współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	3.053,8	1.974,4	1.734,9	2.067,3
Wynik	-17.491,0	-7.807,6	2.854,0	-6.532,2
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem	13.412,4	17.243,4	14.668,3	22.764,3
Wydatki ogółem	17.847,6	12.775,3	14.659,8	23.123,0
Wynik	-4.435,2	4.468,1	8,5	-358,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

Duże wahania w realizacji dochodów i wydatków wpływały na nierównomierny rozkład potrzeb pożyczkowych. Najwyższe wykonanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich miało miejsce w I kwartale. Stanowiło ono na dzień 31 marca 2014 r. 74,8% rocznego wykonania obu deficytów. Do tak znacznego stanu nierównowagi przyczyniał się w istotnym stopniu deficyt budżetu środków europejskich. W związku z systematycznym wzrostem wpływów podatkowych z kwartału na kwartał poprawie ulegała realizacja dochodów budżetu państwa. Najniższe wykonanie wydatków budżetu państwa miało miejsce w III kwartale, a wydatków budżetu środków europejskich w II kwartale roku. Ponadto, podobnie jak w latach poprzednich, szczególnie nierównomierny był rozkład wydatków majątkowych – od 8,1% w I kwartale do 60,6% w IV kwartale.

Wahania zrealizowanych w poszczególnych kwartałach kwot dochodów i wydatków budżetu państwa wynikały między innymi z obowiązujących przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków. Natomiast w odniesieniu do budżetu środków europejskich kształtowanie w szczególności dochodów tego budżetu wynika z arbitralnych decyzji Ministra Finansów.

1.2. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Do zarządzania realizacją wydatków budżetu państwa od 2005 r. wykorzystywany jest Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor. System ten obejmuje cały proces uruchamiania środków na wydatki budżetowe, w tym między innymi składanie zapotrzebowań i zatwierdzanie limitów dziennych. System ten posiada szereg zdefiniowanych reguł kontrolnych, które wpływają zarówno

na kontrolę rachunkową dokumentów, jaki i na kompletność ujęcia w zakresie operacji dotyczących budżetu państwa. W celu zabezpieczenia danych zgromadzonych w systemie informatycznym opracowane zostały mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa. Procedury związane z ryzykiem niedostępności systemu zostały ujęte w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶⁹ oraz umowie rachunku bankowego prowadzonego w złotych z wykorzystaniem międzysystemowego interfejsu B2B, łączącego zintegrowany system księgowy NBP z systemem Trezor w Ministerstwie Finansów. W ramach tego systemu przekazywane są także określone sprawozdania (w tym Rb-27, Rb-28) przez dysponentów środków budżetu państwa.

W 2014 r. trwały prace nad wdrożeniem nowej wersji Systemu, który pierwszy raz został użyty do realizacji obsługi budżetu państwa na rok budżetowy 2015.

Pomocniczo do zarządzania budżetem państwa służy również system FOX, w którym na bieżąco w ujęciu kasowym ewidencjonowane są przychody i rozchody budżetu państwa.

Ponadto do kontroli poprawności danych i zarządzania budżetem państwa wykorzystywane są zestawienia obejmujące planowane i wykonane przepływy w ujęciu dziennym w podziale na poszczególne tytuły wpływów i wypływów środków, sporządzane oddzielnie przez różne departamenty Ministerstwa Finansów. Poprzez porównanie i uzgodnienie kwot w zestawieniach, dokonywana jest weryfikacja danych, a także monitorowana ich zgodność z dokumentami zleceń przelewu.

1.2.1. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów

Harmonogram realizacji budżetu państwa

Minister Finansów, zgodnie z art. 147 ustawy o finansach publicznych, we współpracy z dysponentami części budżetowych, opracował harmonogram realizacji budżetu państwa. Harmonogram obejmował prognozę dochodów budżetu państwa oraz wielkość wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku budżetowego. Podstawę sporządzenia harmonogramu stanowiły zatwierdzone plany finansowe dysponentów części budżetowych. Minister Finansów wnioskował do dysponentów, aby terminy zapotrzebowania na wydatki wynikały z zawartych umów, a zobowiązania były regulowane bez nieuzasadnionego wyprzedzenia. Było to zgodne z art. 162 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, który obliuguje do pełnej realizacji zadań w terminach określonych przepisami i harmonogramem.

Roczny harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2014 r. został podpisany w dniu 21 marca 2014 r. Od dnia podpisania harmonogramu wydatków zatwierdzono w systemie Trezor 6.202 wnioski o jego modyfikację w łącznej kwocie ponad 62 mld zł. Zatwierdzono ponadto 11.880 wniosków o dodatkowe zapotrzebowania. Dokonane w 2014 r. aktualizacje harmonogramu wydatków wynikały między innymi z:

- decyzji Ministra Finansów związanych z rozdysponowaniem rezerw celowych i rezerwy ogólnej;
- dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów i przesunięć w czasie finansowania zadań określonych przepisami prawa jak i zawartymi umowami;
- blokowania planowanych wydatków.

⁶⁹ Dz. U. z 2011 r., poz. 82 ze zm.

Ministerstwo Finansów w 2014 roku przekazało dysponentom 313.205,1 mln zł (w 2013 r. było to 321.987,6 mln zł)⁷⁰. Z kwoty tej wydatkowano 312.519,5 mln zł. Pozostałe środki zostały zwrócone na centralny rachunek budżetu państwa. Środki budżetowe w 2014 r. przekazywane były dysponentom dość równomiernie – od stycznia do czerwca przekazano 161.627,6 mln zł (51,6%), a w II półroczu 151.577,5 mln zł (48,4%). Wpływało to pozytywnie na utrzymanie płynności budżetu państwa.

Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, Minister Finansów może określić kwotę środków pozostających na rachunkach bieżących wydatków dysponentów, która nie będzie podlegała codziennemu przekazywaniu na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W 2014 r. nadal obowiązywała ustalona w 2010 roku kwota 5 tys. zł. Wyniki kontroli wykazały, że na rachunkach dysponentów nie pozostawały środki powyżej ustalonego limitu.

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. Podziału tej rezerwy dokonano na kwotę 87,0 mln zł (91,6% planu), tj. o 18,8 mln zł wyższą niż w 2013 r. (68,2 mln zł – 71,8% planu), przy takiej samej kwocie planowanej. Zgodnie z dyspozycjami zawartymi w zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów, Minister Finansów dokonał przeniesienia planu wydatków z rezerwy ogólnej w kwocie 57,1 mln zł, na podstawie uchwał Rady Ministrów – 28,0 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 państwa⁷¹, w kwocie 1,9 mln zł. W wyniku podziału rezerwy ogólnej zwiększono planowane wydatki w 27 częściach budżetu państwa. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia wydatków dysponentów części budżetowych z rezerwy ogólnej wydane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki.

Rezerwy celowe utworzone zostały zgodnie z art. 140 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Plan wydatków tych rezerw w 77 tytułach na kwotę 23.273,0 mln zł (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej) stanowił 7,2% wydatków budżetu. Suma rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych nie przekroczyła limitu 5% wydatków budżetu (art. 140 ust. 3). W trakcie roku budżetowego 2014 plan rezerw celowych został zwiększony o 100,0 mln zł w wyniku przeniesienia tej kwoty z części *Środki własne Unii Europejskiej*. Utworzono nową rezerwę celową na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa. Zmieniono przeznaczenie środków na kwotę 1.221,4 mln zł w 15 tytułach rezerw, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, tj. zgodnie z art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. Rozdysponowania rezerw celowych Minister Finansów dokonywał w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych. Wyjątek stanowiła rezerwa celowa na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych – podziału tej rezerwy dokonuje Rada Ministrów.

Rozdysponowano 18.860,4 mln zł rezerw celowych, tj. 80,7% planu po zmianach (wobec 85,3% w 2013 r. po nowelizacji). Niski poziom rozdysponowania niektórych rezerw celowych - w 13 pozycjach rozdysponowano poniżej 60% kwoty planowanej - wynikał z niedostatecznego przygotowania przez dysponentów budżetowych planowanych zadań do realizacji lub niedotrzymania terminów ich realizacji.

⁷⁰ Dane dla obydwu lat według stanu na dzień 31 grudnia.

⁷¹ Dz. U. Nr 45, poz. 257.

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa z udziałem rezerw celowych wydane były bez zbędnej zwłoki.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi do sposobu rozdysponowania rezerwy celowej w pozycji 25 - *Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (w tym zasiłki stałe)*. Minister Finansów w ramach tej pozycji udzielił zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, dotyczących produkcji blankietów Kart Dużej Rodziny, ich personalizacji oraz dystrybucji (tj. zadań określonych w § 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych⁷²), pomimo że środki na ten cel nie zostały ujęte w rezerwie celowej. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli było to niezgodne z art. 153 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie udzielonego zapewnienia Minister Finansów w dniu 16 czerwca 2014 r. dokonał zmian w budżecie państwa na rok 2014, polegających na przeniesieniu środków w kwocie 10,2 mln zł z części *Rezerwy celowe* do części *Zabezpieczenie społeczne*. Zdaniem NIK, przed wprowadzeniem zmian, Minister Finansów, zgodnie z art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, powinien dokonać zmiany przeznaczenia poz. 25 rezerwy celowej. Niedokonanie – na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych – zmiany przeznaczenia rezerwy celowej w poz. 25 przy jednoczesnym dokonaniu zmian w budżecie państwa na 2014 r., poprzez przekazanie środków w kwocie 10,2 mln zł z części *Rezerwy celowe* do części *Zabezpieczenie społeczne* dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego na realizację zadań wynikających z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, przyczyniło się do naruszenia art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że środki na realizację zadań wynikających z programu dla rodzin wielodzietnych w ustawie budżetowej na rok 2015 ujęte zostały w nowo utworzonej pozycji rezerw nr 15 – *Środki na realizację Karty Dużej Rodziny*, w której to odrębnie wykazano kwotę 52,5 mln zł w ramach dotacji, a 14,9 mln zł w wydatkach bieżących. Ponadto zadania przewidziane do realizacji w ramach programu dla rodzin wielodzietnych w 2014 r. przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego z dniem 1 stycznia 2015 r. zostały przypisane ministrowi właściwemu ds. rodziny⁷³. Należy wskazać, że wprowadzone na 2015 r. zmiany potwierdzają jedynie stanowisko Najwyższej Izby Kontroli co do nieuwzględnienia w 2014 r. w rezerwach celowych (poz. 25) środków na realizację zadań wynikających z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych przewidzianych dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

Zmiany i przeniesienia wydatków w ramach budżetu państwa

W planie wydatków budżetu państwa na rok 2014 zostały wprowadzone zmiany na łączną kwotę 20.511,0 mln zł⁷⁴. Zwiększeń planowanych wydatków dokonano w 129 częściach, a zmniejszeń w 52 częściach. Plan wydatków majątkowych został zmieniony w 62 częściach budżetu państwa⁷⁵. Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 52 częściach budżetowych, w wyniku czego dyspo-

⁷² Dz. U. z 2014 r. poz. 755 ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

⁷³ Na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r., poz. 1863).

⁷⁴ Zmiany te nie uwzględniają przeniesień dokonanych przez dysponentów części budżetowych w ramach danego działu budżetu państwa (zmiany dokonane bez obowiązku informowania Ministra Finansów).

⁷⁵ Według danych Ministerstwa Finansów.

nenci części mogli zwiększyć wydatki majątkowe o kwotę (*per saldo*) 251,6 mln zł⁷⁶. Nie wyraził natomiast zgody na dokonanie zmiany w siedmiu przypadkach na łączną kwotę 61,8 mln zł. Uzasadnieniem odmowy były między innymi brak zapewnienia dysponenta, że wnioskowane przeniesienie nie wpłynie negatywnie na dalszą realizację inwestycji oraz nie spowoduje powstania zobowiązań z tego tytułu w latach przyszłych, a także konieczność przeznaczenia powstałych nadwyżek środków budżetowych na finansowanie niedoborów już istniejących bądź możliwych do wystąpienia na dalszym etapie wykonania budżetu. Wskazywano również na brak możliwości wyrażenia zgody na dokonanie zmiany w planie wydatków w przypadku, gdy powstały oszczędności w wydatkach, na które uprzednio dysponent uzyskał środki z rezerw celowych. Ponadto Minister informował dysponentów o konieczności podejmowania działań zmierzających do racjonalizowania i ograniczenia wydatków budżetowych, a wobec stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, na możliwość blokowania planowanych wydatków.

Blokady planowanych wydatków budżetowych

Dysponenci dokonali w trakcie 2014 r. roku blokad wydatków w 53 częściach budżetowych, na kwotę 6.416,9 mln zł, co stanowiło 1,7% zrealizowanych wydatków. Kwota dokonanych blokad była ponad 3,5 krotnie wyższa niż rok wcześniej (w 2013 r. po nowelizacji ustawy budżetowej zablokowano plan wydatków w 37 częściach na kwotę 1.816,3 mln zł, tj. 0,6%). Blokady dokonywane były w przypadkach stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków i opóźnień w realizacji zadań, tj. zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Wskazuje to na potrzebę dalszego wzmocnienia nadzoru nad opracowywaniem planów wydatków i jego realizacją.

Największe kwoty zablokowano w częściach *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* oraz *Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego*. Blokady dokonane w tych częściach stanowiły 58% ogółu blokad.

W części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* dysponent dokonał blokady na kwotę 2,0 mld zł. Zablokowane środki dotyczyły planowanych wydatków w rozdziałach obejmujących składki na ubezpieczenia społeczne, świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne i świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego.

W części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* blokada wyniosła 1,7 mld zł. Niższe niż planowane kwoty wydatków były w głównej mierze spowodowane różnicami w planowanych i wykonanych kursach walutowych i stopach procentowych. Przykładowo planowany przy wydatkach kurs euro do złotego wynosił 4,60 EUR/PLN, a wykonany 4,19 EUR/PLN (dla kursu dolara do złotego kursy wyniosły odpowiednio 3,59 USD/PLN i 3,16 USD/PLN). Stopy procentowe rynku pieniężnego również odbiegały od planowanych: na rynkach euro i dolara amerykańskiego planowane stopy dla kredytów 6M wynosiły odpowiednio 0,5% i 0,7%, a wykonane na obu tych rynkach wyniosły 0,3%.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na dokonywanie blokad z opóźnieniem w stosunku do wystąpienia okoliczności uzasadniających ich dokonanie oraz podejmowanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych pod koniec grudnia, co może utrudniać Ministrowi Finansów realizację uprawnienia wynikającego z art. 177 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, tj. utworzenia – po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu – nowej rezerwy celowej i przeniesienia do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowanych na podstawie ust. 1 pkt 2 i 3 z przeznaczeniem na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa (art. 177 ust. 7 tej ustawy). Na przykład w części *Administracja publiczna* blokada nastąpiła dwa i pół miesiąca po odstąpieniu przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji od umowy, co w ocenie NIK, było przesłanką

⁷⁶ W 2013 r. na podstawie udzielonych zgód przez Ministra Finansów kwota wydatków majątkowych mogła ulec zmniejszeniu (*per saldo*) o kwotę 52,6 mln zł.

do stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków i dokonania blokad. Minister Zdrowia dopiero w dniu 23 grudnia 2014 r. dokonał blokady środków budżetowych w kwocie ogółem 184,3 mln zł. Późne udostępnianie Ministrowi Finansów oszczędności dysponenta w formie blokad wydatków wystąpiło również w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* oraz w części *Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego*.

Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, udzielił w 2014 r. 393 zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2014 i lata następne na kwotę 2.811,9 mln zł⁷⁷. Z udzielonych na 2014 r. zapewnień w kwocie 4.669,8 mln zł Minister Finansów dokonał zmian w budżecie państwa na kwotę 2.123,9 mln zł (uruchomiono o 15,9% więcej środków niż w 2013 r.). Zmiany te polegały na przeniesieniu środków z części *Rezerwy celowe*⁷⁸ do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/projektów objętych zapewnieniem.

Ogólna kontrola Ministra Finansów nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa oraz ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi

Zgodnie z art. 174 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a zgodnie z art. 74 wyżej wymienionej ustawy sprawuje także kontrolę nad sektorem finansów publicznych oraz nad stanem długu Skarbu Państwa w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, limit stanowi wyłącznie łączna suma rozchodów budżetu państwa, po wyłączeniu kwot, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, tj. rozchodów wynikających z zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym. Pozostałe kwoty przychodów i rozchodów oraz ich struktura stanowiły plan, który nie był dla Ministra Finansów wiążący. Oznacza to, że dysponował on bardzo dużą swobodą w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania płynnością budżetu państwa i długiem Skarbu Państwa, pozostawioną przez ustawodawcę.

Minister Finansów co miesiąc zamieszczał na stronie internetowej sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa. Były one formą kontroli realizowanych w poszczególnych miesiącach roku budżetowego kwot dochodów i wydatków, poziomu deficytu lub nadwyżki budżetu państwa, a także kontroli zobowiązań, w tym wymagalnych. Sprawozdania wykorzystywane były do sporządzenia zbiorczej informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze 2014 r., stanowiły materiał pomocniczy przy uruchamianiu środków, w szczególności z rezerwy na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa oraz przy udzielaniu zgody na zmianę planu wydatków majątkowych.

⁷⁷ Liczba i wartość według stanu na 31 grudnia 2014 r.

⁷⁸ Pozycja 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, 8 – *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (...)*, 25 – *Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań w zakresie pomocy społecznej (...)*, 45 – *Dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego*, 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, 79 – *Finansowanie polsko-ukraińskiej współpracy młodzieży*, 82 – *Środki na finansowanie programu wieloletniego „Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programu operacyjnego”* oraz 98 – *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

Ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym (art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) Minister Finansów sprawował między innymi poprzez zapewnienie spójności i porównywalności ocen realizacji zadań publicznych dysponentów części *Budżety wojewodów*. Rezultatem tych działań było opracowanie projektów jednolitych dla budżetów zadaniowych wszystkich województw, kart mierników, które zostały wykorzystane podczas prac planistycznych na potrzeby projektu ustawy budżetowej na 2014 r.

W 2014 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło także analizę rocznej sprawozdawczości z zakresu układu zadaniowego. Na tej podstawie sformułowano wnioski i rekomendacje, między innymi w zakresie konieczności zapewnienia spójności danych finansowych i efektywnościowych. Sporządzono także „Analizę porównawczą wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w latach 2011-2017”. Ponadto na podstawie zgłoszeń dysponentów, Ministerstwo Finansów wykonało sześć ekspertyz dotyczących problematyki analizy oraz oceny realizacji zadań w obszarze wybranych części budżetowych (kontroli i nadzoru skuteczności i efektywności, o której mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych). Ekspertyza taka została wykonana między innymi dla części *Budżety wojewodów*.

W 2014 r. Minister Finansów nie skorzystał z uprawnienia⁷⁹ wynikającego z art. 176 ustawy o finansach publicznych twierdząc, że ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi w tym trybie stanowi narzędzie fakultatywne i jest jednym z wielu instrumentów wykorzystywanych w procesie planowania i wykonywania ustawy budżetowej oraz że może być stosowane w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby w efekcie bieżących analiz.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pomimo że tryb ten nie ma charakteru obligatoryjnego, a Minister Finansów mógł i stosował w 2014 r. alternatywne formy oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi⁸⁰, zasadne jest korzystanie z tego uprawnienia. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli pozyskane informacje mogą stanowić dodatkowe źródło wiedzy o planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi przez dysponentów i być wykorzystane na etapie planowania budżetowego. Ponadto stosowanie tego trybu umożliwi ocenę jego skuteczności.

W 2013 r. Ministerstwo Finansów zainicjowało prace nad systemowym przeglądem efektywności wydatków publicznych, w które zaangażowany został Bank Światowy. We współpracy z Bankiem Światowym w dniach 17-18 czerwca 2014 r. odbyło się seminarium, w trakcie którego prezentowane i dyskutowane były rozwiązania dotyczące przeglądów wydatków stosowanych w krajach OECD. Współpraca Ministerstwa z Bankiem Światowym dotyczy pilotażowego przeglądu wydatków przeznaczonych na wsparcie rodzin o niskim dochodzie. W 2014 r. nawiązano też współpracę z OECD, która obejmuje przeprowadzenie dwóch kolejnych przeglądów wydatków odnoszących się do polityki mieszkaniowej oraz wydatków budżetu państwa pod kątem ich sztywności i możliwości uelastycznienia. Wyniki przeglądów dostarczą informacji, jak określić metodykę przeprowadzania przeglądów.

Niezależnie od powyższego, w 2014 r. Ministerstwo Finansów dokonywało oceny finansowania wybranych rodzajów wydatków publicznych. W szczególności przeprowadzono przegląd wydatków na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy z dnia

⁷⁹ Dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w określonych jednostkach sektora finansów publicznych.

⁸⁰ Należały do nich bieżąca analiza dokumentów przedstawianych przez dysponentów oraz wnioskowanie o wszczęcie kontroli skarbowej.

28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁸¹, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁸² oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁸³. W efekcie, w ustawie budżetowej na rok 2015, dotacje na realizację zadań wynikających ze wskazanych ustaw zostały zaplanowane przy przyjęciu jednolitego dla wszystkich województw sposobu kalkulacji kosztów przedmiotowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przy pracach, w ramach działań mających na celu wsparcie rodzin wielodzietnych, wystandaryzowano koszty związane z przyznaniem Karty Dużej Rodziny.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istnieje potrzeba zakończenia w najbliższym czasie prac nad metodyką przeglądu wydatków publicznych oraz ich efektywności.

1.2.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Zarządzanie płynnością budżetu państwa ma na celu zapewnienie terminowej obsługi zobowiązań finansowych ze środków budżetowych oraz efektywne zagospodarowanie wolnych środków. Zadanie to powinno być realizowane zgodnie z zapisanym w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych* celem, tj. minimalizacją kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Regułą jest, że zarządzanie płynnością odbywa się w warunkach nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Głównym czynnikiem warunkującym rozkład potrzeb jest realizacja deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz wykupy skarbowych papierów wartościowych. W 2014 r. największa kumulacja potrzeb miała miejsce w pierwszym kwartale (53% potrzeb pożyczkowych netto⁸⁴, 36% wykupów długu, łącznie 42%). Na finansowanie skumulowanych potrzeb na początku roku Minister Finansów gromadził środki już w końcu poprzedniego roku. Pozwalało to uniknąć wysokich emisji długu tuż przed terminem zapotrzebowania na środki, co niosłoby ze sobą ryzyko wzrostu rentowności emitowanych skarbowych papierów wartościowych i w konsekwencji w długim okresie – wzrostu kosztów obsługi długu. W ostatnich latach istotnemu zwiększeniu uległ poziom prefinansowania potrzeb następnego roku. O ile w 2012 r. zostało z wyprzedzeniem sfinansowane 19% potrzeb, to w latach 2013-2014 odpowiednio 29% i 28%. Prefinansowanie w 2014 r. potrzeb następnego roku wyniosło już 33%.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. środki zgromadzone przez Ministra Finansów na rachunkach lokat złotych wynosiły 2,1 mld zł, a na rachunkach lokat walutowych 12,5 mld zł (równowartość 3,0 mld euro). Relatywnie niski stan środków złotych wynikał z wcześniejszego przekazania środków na wydatki roku 2014, w tym na wynagrodzenia i emerytury płatne z góry w kwocie 5,6 mld zł.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. stan środków zgromadzonych na lokatach złotych wynosił 3,9 mld zł, a na rachunkach lokat walutowych 28,6 mld zł (równowartość 6,7 mld euro). Stan środków złotych został ustalony po przekazaniu płatnych z góry wynagrodzeń i emerytury, w wysokości 4,9 mld zł.

Przyrost środków na rachunkach lokat walutowych wyniósł 16,1 mld zł, co oznacza wzrost o 128,8%. Podstawową przyczyną tego przyrostu była konsolidacja walutowa, wprowadzona we wrze-

⁸¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1741 ze zm.

⁸² Dz. U. z 2015 r., poz. 388.

⁸³ Dz. U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.

⁸⁴ Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa to zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania: deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz rozchodów budżetu państwa, poza wykupami długu.

śniu 2013 r.⁸⁵ W wyniku tej konsolidacji środki pochodzące z Unii Europejskiej, niewykorzystane do finansowania wydatków budżetu środków europejskich, zostały przekazane Ministrowi Finansów na rachunek walutowy do czasowego wykorzystania w ramach zarządzania płynnością. W 2014 r. rachunek ten zasilili środki w euro pochodzące z Unii Europejskiej, stanowiące równowartość 71,2 mld zł. Natomiast w ramach rozliczeń środków europejskich w 2014 r. Minister Finansów, zgodnie ze zgłoszonymi zapotrzebowaniami, zwrócił do budżetu środków europejskich kwotę 69,1 mld zł. Tylko jej część pochodziła ze sprzedaży walut na rynku krajowym i w NBP. Tą drogą Minister Finansów uzyskał równowartość 57 mld zł, natomiast pozostała część (12,1 mld zł) pochodziła z emisji długu na rynek krajowy. NIK oszacowała koszt finansowania przez emisję długu na rynku krajowym na 45,7 mln zł.

W celu uniknięcia ryzyka refinansowania⁸⁶, Minister Finansów gromadził znaczne kwoty środków także w ciągu roku na oprocentowanych lokatach złotych i walutowych w NBP i BGK. Na rachunkach lokat złotych średni dzienny stan wynosił 11 mld zł, a na rachunkach lokat walutowych 22,6 mld zł. Stan środków złotych był głównie wynikiem emisji obligacji przeprowadzonych w 2014 r. Sprzyjał temu znaczący popyt, zgłoszony na aukcjach sprzedaży obligacji, który wyniósł 186,2 mln zł i był ponad dwukrotnie wyższy od maksymalnej podaży ogłoszonej przez Ministra Finansów. Pozyskiwanie środków następowało w warunkach spadających stóp procentowych na rynku pieniężnym i niższych rentowności skarbowych papierów wartościowych (SPW). Średni poziom stopy referencyjnej NBP, planowany na 2,5% wyniósł 2,42%, a rentowność SPW wyniosła od 3,0% dla papierów pięcioletnich do 3,7% w przypadku obligacji dziesięcioletnich (przy planowanych odpowiednio 4,3% i 4,7%). Utrzymanie wysokiego poziomu lokat złotych było możliwe także poprzez wykorzystanie konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych⁸⁷. Średni dzienny poziom środków zgromadzonych na depozytach terminowych w 2014 r. wyniósł 26,3 mld zł. Koszt pozyskania tych środków w ramach konsolidacji złotej wyniósł 647,1 mln zł, podczas gdy podobny poziom środków w 2013 r. obciążał budżet państwa wydatkami w kwocie 924,4 mln zł. Obniżenie kosztów utrzymania środków z konsolidacji było spowodowane spadkiem stóp rynku pieniężnego w porównaniu do roku poprzedniego. Średnie oprocentowanie depozytów terminowych, oparte o stopę WIBID, wyniosło 2,14%, podczas gdy rok wcześniej wynosiło 2,5%. Dla porównania – koszt pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji byłby wyższy – średnia ważona rentowność sprzedanych w 2014 r. obligacji hurtowych o stałym oprocentowaniu

⁸⁵ Wpływ środków pochodzących z Unii Europejskiej wyniósł 16,9 mld euro, a z emisji długu na rynki zagraniczne 4,6 mld euro, 2,0 mld dolarów amerykańskich oraz 0,5 mld franków szwajcarskich.

⁸⁶ Ryzyko refinansowania długu wiąże się z emisją długu w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych państwa związanych z wykupem istniejącego zadłużenia. Ryzyko dotyczy zarówno samej zdolności wykupu zapadającego długu, jak i warunków, na których jest on refinansowany (w tym w szczególności kosztów obsługi generowanych przez nowo emitowany dług). Im wyższa jest płatność z tytułu wykupu zapadającego długu i im bliższy jest termin, tym większe ryzyko związane z jego refinansowaniem. Na wielkość ryzyka refinansowania wpływa wielkość długu publicznego oraz jego struktura zapadalności. Do ograniczenia ryzyka refinansowania przyczynia się wydłużenie okresu zapadalności długu oraz równomierne rozłożenie wykupów w czasie.

⁸⁷ Wprowadzenie zasad skonsolidowanego zarządzania płynnością sektora finansów publicznych nastąpiło w maju 2011 r., w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych polega na czasowym udostępnieniu Ministrowi Finansów wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych w formie depozytu lub przekazania ich w zarządzanie. Konsolidacja w pierwszym etapie objęła dwie grupy jednostek. Obowiązek przekazywania wolnych środków w zarządzanie Ministra Finansów dotyczył państwowych funduszy celowych bez osobowości prawnej z wyjątkiem funduszy ZUS i KRUS, a obowiązek lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów dotyczył agencji wykonawczych, NFZ oraz pozostałych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną utworzonych na podstawie odrębnych ustaw (w tym NFOŚiGW, FGŚP, PFRON). W drugim etapie, od stycznia 2015 r. rozszerzono zakres jednostek objętych konsolidacją.

wynosiła 3,21%. Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2014 r. zapewnił bezpieczną realizację przepływów budżetowych. Koszt utrzymania płynności⁸⁸ budżetu państwa NIK oszacowała na 320 mln zł, a dochody z tytułu oprocentowania lokat stanowiły kwotę 316 mln zł. Oznacza to, że akumulacja wolnych środków była finansowo neutralna dla budżetu.

Na połowę 2014 r. zaplanowane zostało wdrożenie tzw. drugiego etapu procesu konsolidacji zarządzania płynnością finansów publicznych, jednak późniejsze zakończenie procesu legislacyjnego umożliwiło jego pełne wdrożenie dopiero od 2 stycznia 2015 r.⁸⁹ Katalog jednostek objętych obowiązkiem konsolidacji został rozszerzony o instytucje gospodarki budżetowej, państwowe instytucje kultury, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, rządowe SP ZOZ i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska. Ponadto konsolidacją objęte zostały depozyty sądowe składane na rachunku Ministra Finansów. Uzasadnieniem wprowadzenia drugiego etapu konsolidacji było dążenie do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a przez to obniżenie poziomu długu publicznego i zmniejszenie kosztów jego obsługi. Część środków jednostek sektora finansów publicznych nie była wykorzystywana na bieżącą działalność tych jednostek i była lokowana w sektorze bankowym (na koniec 2012 r. była to kwota 3,6 mld zł). Z drugiej strony Skarb Państwa w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozyskuje środki na rynku poprzez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych. Część tych środków pochodziła z sektora bankowego, w tym ze środków lokowanych przez jednostki sektora finansów publicznych w bankach. Minister Finansów ocenił taką sytuację jako nieefektywną z punktu widzenia zarządzania i gospodarowania środkami publicznymi oraz płynnością Skarbu Państwa oraz całego sektora finansów publicznych, powodującą powstanie zbędnych kosztów w wyniku większej od możliwej emisji długu Skarbu Państwa⁹⁰. Także wykorzystanie w zarządzaniu płynnością budżetu państwa środków pieniężnych składanych dotychczas do depozytu sądowego lub na rachunki depozytowe sądu (depozyty sądowe), ma przyczynić się do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018* Ministerstwo Finansów założyło, że w wyniku wprowadzonych zmian potrzeby pożyczkowe 2015 r. zostaną obniżone o 4,5 mld zł.

Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania ryzykiem płynności⁹¹ w 2014 r. były przetargi zamiany obligacji, przeprowadzane z wyprzedzeniem w stosunku terminu zapadalności obligacji. Ten rodzaj transakcji pozwalał na dokonanie bardziej równomiernego rozkładu potrzeb i niwelowa-

⁸⁸ Koszt ten dotyczy utrzymania płynności złotowej. Płynność walutowa zapewniona została w wyniku konsolidacji walutowej, to jest w sposób nie powodujący ponoszenia kosztów. Z emisji długu na rynki zagraniczne pozyskano 6,5 mld euro, a rozdysponowano na wydatki i rozchody zagraniczne kwotę 6,7 mld euro. Z konsolidacji walutowej pozyskano 16,9 mld euro, a sprzedano waluty na rynku i do NBP o wartości 13,5 mld euro.

⁸⁹ Projekt ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych został przedstawiony do uzgodnień w dniu 26 lipca 2013 r. W wyniku długo trwających uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, projekt wpłynął do Sejmu w dniu 18 czerwca 2014 r., a podpisany przez Prezydenta został w dniu 13 listopada 2014 r.

⁹⁰ Rozszerzenie zakresu podmiotów w ramach drugiego etapu konsolidacji spotkało się natomiast z krytycznymi ocenami zwłaszcza środowisk bankowych, które podkreślały, że spowoduje ona dalsze wycofywanie środków z systemu bankowego, szacowane nawet na 10 mld zł. Związek Banków Polskich zwracał uwagę na konieczność oszacowania skutków negatywnego wpływu proponowanych rozwiązań na poziom generowanych wyników przez banki i zmniejszenia liczby miejsc pracy u przedsiębiorców bankowych. Zastrzeżenia również budziło umiejscowienie w ustawie o finansach publicznych przepisu przyznającego Ministrowi Finansów prawo otwarcia rachunków, na których będą przechowywane pieniądze przyjęte do depozytu sądowego.

⁹¹ Ryzyko płynności budżetu państwa to ryzyko utraty przez budżet państwa zdolności do regulowania bieżących zobowiązań oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych. Ograniczanie tego ryzyka wymaga, by budżet państwa miał dostęp do odpowiednio dużego zasobu płynnych środków finansowych, pozwalających na uniezależnienie od przejściowych zjawisk kryzysowych, uniemożliwiających lub utrudniających pozyskiwanie środków pożyczkowych z rynku finansowego po racjonalnym koszcie.

nie spiętrzonych wykupów SPW. W wyniku tych przetargów zamieniono obligacje z 2015 r. o wartości nominalnej 24,2 mld zł (w 2013 r. zamiana obligacji z 2014 r. wyniosła 23,8 mld zł).

Kolejnym instrumentem zarządzania płynnością były transakcje pochodne, zawarte po raz pierwszy w 2014 r., typu Cross Currency Swap⁹². Polegały one na wymianie dolarów amerykańskich o wartości nominalnej 1.000 mln dolarów amerykańskich na franki szwajcarskie. W ramach rozliczeń tych transakcji Minister Finansów uzyskał w 2014 r. na wymianie płatności kuponowych⁹³ korzyść w postaci pomniejszenia wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w wysokości 20,6 mln zł.

W ramach zarządzania płynnością Minister Finansów przeprowadził także transakcje rynkowej wymiany walut typu FX Swap⁹⁴, pozwalające na okresowe wykorzystanie posiadanych walut w celu pozyskania środków złotych. W tym celu w dniu 8 stycznia 2014 r. dokonał okresowej wymiany 100 mln euro na złote, z obowiązkiem dokonania transakcji przeciwnej w dniu 29 stycznia 2014 r. Transakcja ta była korzystna, gdyż została dokonana po koszcie niższym niż koszt pozyskania środków na rynku wewnętrznym.

Do zarządzania płynnością budżetu państwa jest wykorzystywany informatyczny system obsługi budżetu państwa Trezor. Jednym z celów jego wdrożenia było usprawnienie zarządzania płynnością budżetu państwa. Za pomocą systemu Trezor Minister Finansów uzyskiwał dostęp do aktualnych, odpowiednio pogrupowanych informacji na temat planowanych i ponoszonych w trakcie roku wydatków oraz zrealizowanych dochodów. Umożliwiało to kontrolę nad środkami otrzymywanymi i wydatkowanymi, a w rezultacie usprawniało zarządzanie płynnością budżetu państwa. Zarządzaniu płynnością służył również wymóg zgromadzenia na koniec każdego dnia roboczego wszystkich środków budżetowych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa.

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

Zgodnie z rozdziałem 7 ustawy o finansach publicznych, bankowa obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich była prowadzona przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego. W 2014 r. zadania wynikające z tej ustawy oba banki realizowały prawidłowo.

W 2014 r. NBP obsługiwał 3.403 podmioty sektora finansów publicznych. Prowadził dla nich 8.362 rachunki bieżące oraz 6.129 rachunków pomocniczych złotych, 507 rachunków bieżących i pomocniczych w walutach obcych oraz 279 rachunków lokat terminowych w złotych i w walutach obcych.

Zasady prowadzenia rachunków w NBP na potrzeby Ministra Finansów zostały określone w obustronnych umowach. W ramach obsługi budżetu państwa w NBP prowadzony był centralny rachunek bieżący budżetu państwa, składający się z rachunku dochodów budżetowych (np. rachunki dla wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych, podatków pośrednich, podatku akcyzowego, wpływów pobranych przez państwowe jednostki budżetowe), wydatków budżetowych

⁹² Cross Currency Swap to transakcja polegająca na wymianie kwoty nominalnej na początku i na końcu czasu trwania transakcji, po tym samym kursie walutowym, oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach, według stałych stawek procentowych. Różnica pomiędzy kwotą płatności dokonanych przez Ministra Finansów a kwotą uzyskaną pomniejszyła wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego. Wartość zawartych w 2014 r. transakcji przy przyjętych założeniach co do poziomu kursu CHF/USD powinna być dla Ministra Finansów dodatnia lub równa zero.

⁹³ Są to stałe płatności w dolarach amerykańskich i frankach szwajcarskich, wymieniane co pół roku przez okres, na jaki zawarta została transakcja Cross Currency Swap.

⁹⁴ FX Swap polegała na wymianie walut na złote i wymianie odwrotnej po upływie okresu na jaki zawarta została transakcja, po kursach ustalonych w dniu jej zawarcia. Różnica pomiędzy płatnością złotową dokonaną (rozchody) i otrzymaną (pomniejszenie rozchodów) przez Ministra Finansów stanowi koszt transakcji.

(rachunek do przekazywania środków budżetowych dla dysponentów części budżetowych) oraz rachunki do operacji związanych z finansowaniem deficytu budżetowego (w tym rachunek do przeprowadzania operacji związanych z otrzymanymi i udzielonymi krajowymi pożyczkami i kredytami oraz SPW, rachunek dla przychodów i rozchodów związanych z obsługą zadłużenia zagranicznego oraz rachunek wpływów z prywatyzacji).

Środki złotowe były lokowane w NBP na podstawie umowy z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie lokowania środków pieniężnych na rachunkach lokat terminowych, zawartej pomiędzy Ministrem Finansów i NBP. Zgodnie z § 3 ust. 2 aneksu do umowy, określonoienne limity stanu tych lokat na 2014 r. W ciągu roku były one zmienne i wynosiły od 2,0 mld zł do 4,0 mld zł. W 2014 r. nie wystąpiły przypadki przekroczenia dziennego limitu lokat Ministra Finansów w NBP. Minister Finansów utrzymywał w NBP 305 lokat terminowych w złotych o wartości 92.524,7 mln zł, tj. niższej o 7,9% niż w 2013 r. oraz trzy lokaty na kwotę 3.408,6 mln jenów japońskich. Oprocentowanie tych lokat wynosiło od 0,6% do 2,5%. Odsetki wypłacone od lokat zapadłych w 2014 r. stanowiły kwotę 20,9 mln zł. Środki walutowe Ministra Finansów były utrzymywane na podstawie umowy rachunku bankowego w walutach obcych z dnia 26 sierpnia 2008 r. (ze zmianami) na rachunkach pomocniczych w walutach: euro, dolarach amerykańskich, jenach japońskich oraz frankach szwajcarskich. Na koniec roku stan środków na tych rachunkach stanowił równowartość kwoty 14.211 mln zł. Dochody z tytułu odsetek od wyżej wymienionych środków wyniosły 92 tys. zł.

Ogółem środki Skarbu Państwa w NBP na koniec 2014 r. wyniosły 20.620,7 mln zł i były o 168,3% wyższe niż w 2013 r.

Obsługa bankowa Ministra Finansów prowadzona była również przez BGK. Dotyczyła ona przede wszystkim konsolidacji sektora finansów publicznych, płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, obsługi lokat złotych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych.

W 2014 r. BGK kontynuował prowadzone od 2011 r. czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie ich zwrotem oraz innymi operacjami związanymi z konsolidacją sektora finansów publicznych. W konsolidacji uczestniczyły 74 jednostki, dla których otwarto 1.032 rachunki bankowe do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Suma depozytów terminowych w 2014 r. zamknęła się kwotą 224.110,4 mln zł. Niewykorzystane przez jednostki środki na koniec dnia roboczego były automatycznie lokowane przez BGK na depozytach overnight⁹⁵, których łączny wolumen w 2014 r. wyniósł 816.851,9 mln zł. Na koniec 2014 r. wartość czynnych depozytów wyniosła 28.213,2 mln zł, z czego na depozytach terminowych ulokowano 24.081,5 mln zł, w tym overnight 4.131,7 mln zł.

BGK pełnił rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W ramach obsługi budżetu środków europejskich Minister Finansów zawarł z BGK trzy umowy na prowadzenie rachunków związanych z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich.

Prowadząc na zlecenie Ministra Finansów rachunki lokat złotych, BGK zawiązał lokaty terminowe na 1.060,8 mld zł. Od tych operacji naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 294,9 mln zł. Na rachunkach lokat walutowych zawiązał 263 depozyty terminowe na kwotę

⁹⁵ Depozyt, który zostanie rozliczony do końca następnego dnia roboczego po dniu złożenia depozytu.

31.240 mln euro oraz 11.815 mln dolarów amerykańskich, a na rachunkach overnight 251 depozytów o wartości 145.618 mln euro i 17 depozytów o wartości 3.770 mln dolarów amerykańskich. Suma odsetek przekazanych w 2014 r. na dochody Ministra Finansów wyniosła 17,6 mln zł.

Kwota prowizji za świadczone przez BGK usługi bankowe w 2014 r., zapłacona przez Ministra Finansów, wyniosła 19,3 mln zł i pozostawała na porównywalnym poziomie z 2013 r. (19,6 mln zł).

2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- ▶ **Dochody budżetu państwa i dochody budżetu środków europejskich wyniosły 351.631,1 mln zł i były o 0,7% wyższe niż w 2013 r.**
- ▶ **Ponad 72% dochodów budżetu państwa i dochodów budżetu środków europejskich stanowiły dochody podatkowe.**
- ▶ **Dochody podatkowe były wyższe od zrealizowanych w 2013 r. o 5,4%, głównie z powodu wyższego wykonania dochodów z podatku od towarów i usług.**
- ▶ **Prawie 20% dochodów stanowiły dochody budżetu środków europejskich.**
- ▶ **Nadal znacznie rosły kwoty zaległości z tytułu podatków oraz pogorszyła się skuteczność poboru podatków.**

2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2014 dochody budżetu państwa i dochody budżetu środków europejskich ustalono na kwotę 355.739,3 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 351.631,1 mln zł i w porównaniu do planu były niższe o 4.108,2 mln zł, tj. o 1,2%. Dochody budżetu państwa były wyższe od planu o 5.760,5 mln zł, a dochody budżetu środków europejskich niższe o 9.868,7 mln zł.

2.1.1. Dochody budżetu państwa

W ustawie budżetowej na 2014 r. ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 277.782,2 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 283.542,7 mln zł, tj. 102,1% wielkości planowanej. Decydujący wpływ na uzyskanie wyższych od planu dochodów miały dochody podatkowe.

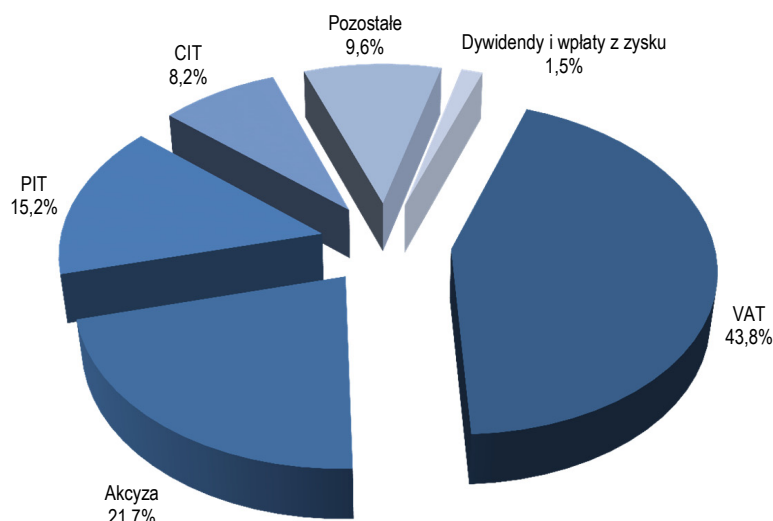
O rozmiarach dochodów zadecydowały dochody dziesięciu części budżetu państwa. Dochody zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* wyniosły 257.215,9 mln zł i stanowiły 90,7% dochodów budżetu państwa. Zasadniczym źródłem dochodów były dochody z podatków, które wyniosły 254.781,0 mln zł. Poza wymienioną część, dochody powyżej jednego miliarda zrealizowano w dziewięciu częściach⁹⁶ na kwotę 23.552,9 mln zł. Dochody te stanowiły 8,3% dochodów budżetu państwa i zostały wykonane w częściach *Skarb Państwa, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Budżety wojewodów, Obsługa długu krajowego, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Sądy Powszechne, Rozwój wsi, Środowisko oraz Urząd Komunikacji Elektronicznej*. Dochody w pozostałych częściach wyniosły 2.773,9 mln zł i stanowiły 1,0% dochodów budżetu państwa.

Dochody podatkowe stanowiły 89,9% dochodów budżetu państwa, dochody niepodatkowe 9,6%⁹⁷, a dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej 0,5%.

⁹⁶ Przyjęto jako jedną część *Budżety wojewodów oraz Sądy powszechne*.

⁹⁷ Przyjęto, że dochodami niepodatkowymi są dochody z innych źródeł niż podatki lub środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Wykres 14. Struktura dochodów budżetu państwa w 2014 r.



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

W porównaniu z rokiem poprzednim dochody budżetu państwa były wyższe o 4.391,5 mln zł, tj. o 1,6%, natomiast od dochodów zrealizowanych w 2012 r. były o 1,4% niższe. Dochody pozwoliły na sfinansowanie 90,7% wydatków budżetu państwa, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 86,9%, a w 2012 r. 90,4%.

Wzrost dochodów podatkowych był większy od nominalnego wzrostu produktu krajowego brutto. Relacja dochodów podatkowych do PKB, po dwuletnim obniżaniu się, wzrosła o 0,2 punktu procentowego. Poprawa relacji była głównie efektem wyższych, w porównaniu do 2013 r., dochodów z podatku od towarów i usług.

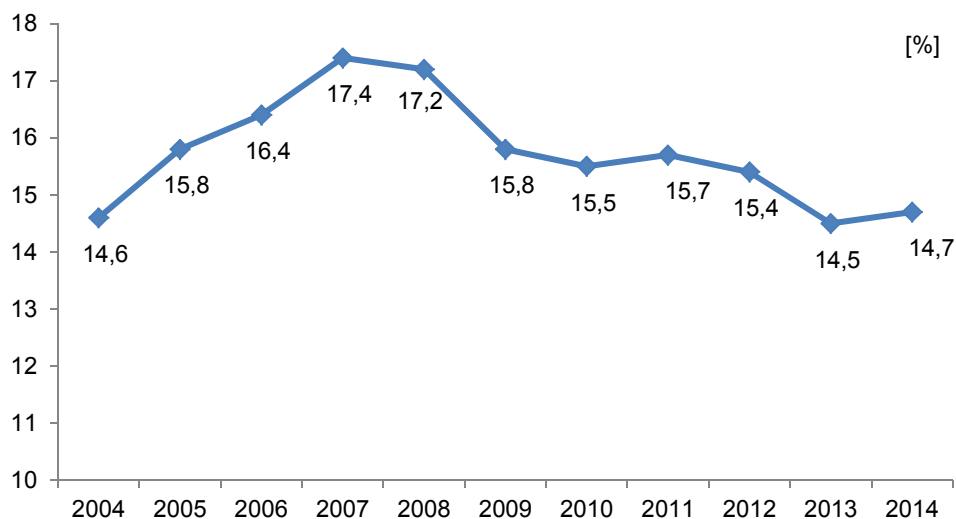
Tabela 15. Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
	%			
Dochody podatkowe, w tym:	15,7	15,4	14,5	14,7
podatek od towarów i usług	7,8	7,4	6,8	7,2
podatek akcyzowy	3,7	3,7	3,6	3,6
podatek dochodowy od osób prawnych	1,6	1,6	1,4	1,3
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,5	2,5	2,5	2,5
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,4	0,4
podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	–	0,1	0,1	0,1

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

W 2014 r., mimo nieznacznej poprawy, relacja dochodów podatkowych do PKB była niższa niż w latach 2005-2012 i drugi rok z rzędu kształtowała się poniżej 15%.

Wykres 15. Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2004-2014



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

Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej przyjęto prognozę dochodów podatkowych na kwotę 247.980,0 mln zł. Dochody podatkowe wyniosły 254.781,0 mln zł i w stosunku do kwoty określonej w ustawie budżetowej były wyższe o 2,7%. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 5,4%, a w porównaniu do 2012 r. o 2,6%.

Tabela 16. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	243.210,9	248.274,6	241.650,9	247.980,0	254.781,0	102,7	105,4
podatek od towarów i usług	120.832,0	120.000,7	113.411,5	115.700,0	124.262,2	107,4	109,6
podatek akcyzowy	57.963,7	60.449,9	60.653,1	62.080,0	61.570,4	99,2	101,5
podatek od gier	1.477,0	1.441,6	1.303,9	1.250,0	1.234,7	98,8	94,7
podatek dochodowy od osób prawnych	24.861,9	25.145,7	23.075,3	23.250,0	23.266,2	100,1	100,8
podatek dochodowy od osób fizycznych,	38.074,9	39.809,4	41.290,5	43.700,0	43.022,0	98,4	104,2
w tym:							
zryczałtowany podatek dochodowy	6.253,8	6.966,6	7.121,0	7.342,0	6.150,1	83,8	86,4
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1.177,4	951,5	774,2	766,0	914,4	119,4	118,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	–	1.426,9	1 916,3	2.000,0	1.425,0	71,3	74,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przekroczenie prognozy dochodów podatkowych wystąpiło głównie z powodu wyższych niż założono dochodów z podatku od towarów i usług. Nieznacznie poniżej prognozy zrealizowane zostały dochody z podatku akcyzowego (w 99,2%) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (w 98,4%). Trafna była prognoza dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, które zostały zrealizowane w 100,1%. Wyraźne różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem wystąpiły w wybranych źródłach dochodów z podatku akcyzowego oraz podatku dochodowego od osób fizycznych.

W 2014 r. 28,0% wpływów podatkowych⁹⁸, tj. 82.983,0 mln zł, stanowiły wpłaty od 20 największych podatników, w tym z tytułu podatku akcyzowego wpłaty wyniosły 48.434,9 mln zł.

W ustawie budżetowej ostrożnie założono, że dochody podatkowe w 2014 r. będą wyższe o 3,7% w stosunku do prognozowanego wykonania w 2013 r. Wzrost dochodów miał wynikać głównie z uwarunkowań makroekonomicznych w związku z poprawiającą się kondycją polskiej gospodarki. Założenie, że wzrost gospodarczy, po spowolnieniu w 2013 r., przyspieszy w 2014 r. było trafne. W 2014 r. PKB wzrósł o 3,4%, podczas gdy w 2013 r. o 1,7%. Korzystnie na gromadzenie dochodów wpłynął wyraźny wzrost popytu krajowego. Ożywienie gospodarcze rozpoczęło się w drugiej połowie 2013 r. Tempo wzrostu PKB w I i II kwartale 2013 r. wyniosło 0,5% i 0,8%, podczas gdy w III i IV kwartale 2,4% i 3,0%. Dochody podatkowe w II półroczu 2013 r. były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. o 1.526,4 mln zł, tj. o 1,2%, podczas gdy w I półroczu 2013 r. były niższe o 8.150,1 mln zł, tj. o 6,7%. W 2014 r. kwartalny wzrost gospodarki kształtował się powyżej 3,0% (w I kwartale wyniósł 3,5%, II kwartale 3,6%, III kwartale 3,3%, IV kwartale 3,3%). Zgodnie z założeniami, popyt wewnętrzny był głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Był on wspierany przez wzrost realnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej (o 3,4%) przy wzroście zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw (o 0,6%). Zmiana struktury wzrostu PKB, w porównaniu do 2013 r., pozytywnie wpłynęła na gromadzenie dochodów podatkowych. W I półroczu 2014 r. dochody podatkowe były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2013 r. o 10.425,2 mln zł, tj. o 9,1%, a w II półroczu 2014 r. o 2.704,9 mln zł, tj. o 2,1%. Nietrafna okazała się natomiast prognoza wzrostu inflacji o 2,4%. Inflacja kształtowała się w 2014 r. na poziomie 0%, podczas gdy w 2013 r. wyniosła 0,9%.

Tabela 17. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT, CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	87,6	86,3	86,6	89,9
Podatki pośrednie, w tym:	74,1	73,3	72,6	73,4	64,9	63,2	62,8	66,0
VAT	49,7	48,3	46,9	48,8	43,5	41,7	40,6	43,8
Akcyza	23,8	24,3	25,1	24,2	20,9	21,0	21,7	21,7
CIT	10,2	10,1	9,5	9,1	9,0	8,7	8,3	8,2
PIT	15,7	16,0	17,1	16,9	13,7	13,8	14,8	15,2

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

⁹⁸ Wpływy podatkowe to wpłaty minus zwroty z tytułu podatków pośrednich, podatku od wydobycia niektórych kopalin, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa w porównaniu do wykonania w 2013 r. zwiększył się o 3,3 punktu procentowego. Najbardziej wzrósł, po obniżeniu się w 2012 r. i 2013 r., udział dochodów z podatku od towarów i usług. Kolejny rok z rzędu zwiększył się udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, a zmniejszył z podatku dochodowego od osób prawnych.

Tabela 18. Wpływy podatkowe¹ według województw w latach 2013-2014 oraz ich relacja do PKB w 2013 r.

Województwo	2013			2014	
	Struktura		Relacja wpływów do PKB	Wpływy	
	wpływów	PKB ²			
	%			mln zł	
Razem	100,0	100,0	16,9	280.416,1	296.329,8
Dolnośląskie	5,5	8,5	11,0	15.505,7	15.274,7
Kujawsko-pomorskie	2,1	4,5	7,7	5.759,4	6.149,6
Lubelskie	3,1	4,0	13,2	8.692,0	9.158,5
Lubuskie	1,0	2,2	7,5	2.786,7	3.210,4
Łódzkie	4,9	6,1	13,5	13.697,5	14.306,5
Małopolskie	8,8	7,7	19,3	24.767,9	26.615,2
Mazowieckie	39,6	21,9	30,5	111.144,3	117.857,0
Opolskie	1,0	2,1	8,3	2.901,5	3.352,1
Podkarpackie	2,0	3,9	8,6	5.591,8	6.088,3
Podlaskie	1,5	2,3	10,8	4.073,4	5.278,1
Pomorskie	9,4	5,8	27,7	26.463,4	27.319,6
Śląskie	8,2	12,5	11,1	22.972,7	22.733,3
Świętokrzyskie	0,9	2,4	6,0	2.401,9	2.552,8
Warmińsko-mazurskie	0,9	2,7	5,8	2.621,6	2.967,3
Wielkopolskie	9,5	9,7	16,4	26.516,1	28.605,2
Zachodniopomorskie	1,6	3,8	7,2	4.520,2	4.861,0

¹ Wpływy podatkowe, w tym z podatków pośrednich, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

² Dane według wstępnych szacunków GUS z 27 stycznia 2015 r.

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

Podatek od towarów i usług (VAT)

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 124.262,2 mln zł i były wyższe od prognozy ustalonej w ustawie budżetowej o 8.562,2 mln zł, tj. o 7,4%. Dochody były wyższe od wykonania w 2013 r. o 10.850,7 mln zł, tj. o 9,6% i od wykonania w 2012 r. o 4.261,5 mln zł, tj. o 3,6%.

Wzrost dochodów z VAT w 2014 r. wynikał głównie z czynników o charakterze makroekonomicznym. Trafne okazały się założenia, że korzystnie na gromadzenie dochodów wpłynie zmiana struktury popytu. Po dwóch latach przerwy, nastąpił wyraźny wzrost popytu krajowego. Jego wzrost generowało spożycie prywatne i akumulacja.

Szybciej rosła sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawką podstawową niż sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi. Sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawką podstawową wzrosła o 4,5% (w 2013 r. w stosunku do 2012 r. o 0,7%), a sprzedaż opodatkowana stawkami obniżonymi o 2,6% (w 2013 r. w stosunku do 2012 r. o 4,3%). Wywóz opodatkowany stawką 0% wzrósł o 2,8% (w 2013 r. w stosunku do 2012 r. o 5,9%).

Zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym obniżyły dochody z VAT o 1.370,0 mln zł. Zwroty były wyższe o 870,0 mln zł od przyjętych w prognozie w wysokości 500,0 mln zł. W porównaniu z 2013 r. były wyższe o 319,7 mln zł, tj. o 30,4%. Prognozowano, że w wyniku wprowadzonych zmian, tj. uchylecia – ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym⁹⁹ – ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym¹⁰⁰ będą niższe niż w poprzednich latach. Założenia okazały się nietrafne, liczba składanych przez podatników wniosków w ostatnim kwartale 2013 r. była wyższa niż w roku poprzednim. Podatnikom przysługiwało prawo zwrotu części wydatków na zakup materiałów budowlanych po 31 grudnia 2013 r. pod warunkiem zakupu tych materiałów przed 1 stycznia 2014 r. W 2014 r. rozpatrzono 663 tys. wniosków, tj. o 39,3% więcej niż w 2013 r.

Zaległości w VAT wyniosły 27.769,4 mln zł i były wyższe niż na koniec 2013 r. o 7.945,2 mln zł, tj. o 40,1%.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 61.570,4 mln zł, tj. 99,2% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W poszczególnych źródłach dochodów z podatku akcyzowego wystąpiły wyraźne różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem. Powyżej prognozy zostały wykonane dochody z akcyzy od paliw oraz od samochodów, co w znacznym stopniu pozwoliło zrekompensować niższe niż planowano dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych oraz alkoholu. Odmiennie od założeń przyjętych do ustawy budżetowej przebiegała sprzedaż wyrobów objętych podatkiem akcyzowym. W porównaniu do zrealizowanych w 2013 r. dochody z podatku akcyzowego były wyższe o 917,3 mln zł, tj. o 1,5%.

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 27.457,6 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1.396,8 mln zł, tj. o 5,4%. W porównaniu z rokiem poprzednim dochody wzrosły o 5,5%. Wzrost dochodów był wynikiem przede wszystkim rosnącego zapotrzebowania na benzynę silnikową i olej napędowy. W stosunku do 2013 r. sprzedaż, import i nabycie wewnątrzspółnotowe benzyn silnikowych, według danych Ministerstwa Finansów wzrosła o 2,7%, a oleju napędowego o 6,4%.

Nietrafna była prognoza zwiększenia dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. W ustawie budżetowej założono wzrost dochodów z tego źródła o 468,0 mln zł, przy spadku sprzedaży o 6,1%. Od 1 stycznia 2014 r. wprowadzona została kolejna podwyżka akcyzy na wyroby tytoniowe. Spodziewano się, że w 2014 r. spadek sprzedaży, głównie papierosów, będzie spowodowany odchodzeniem od palenia tytoniu lub zastępowaniem go coraz popularniejszymi e-papierosami. Zmianę stawki uzasadniono koniecznością osiągnięcia od stycznia 2018 r. unijnego minimum podatkowego wprowadzonego dyrektywą Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struk-

⁹⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1468 ze zm.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1304 ze zm.

tury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych¹⁰¹ oraz polityką prozdrowotną zmierzającą do zmniejszania spożycia wyrobów tytoniowych. Dokonywane corocznie podwyżki akcyzy pozwoliły w 2014 r., tj. wcześniej niż wynika to z wymogów, osiągnąć minimalny poziom opodatkowania papierosów. Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 17.922,7 mln zł i były o 6,3% niższe od prognozowanych. Dochody były niższe w porównaniu z dochodami z tego tytułu zrealizowanymi w 2013 r. i w 2012 r. o 1,6% i o 3,5%. Dostawy papierosów na rynek w porównaniu z 2013 r. zmniejszyły się, według danych GUS, o 12,4%. Sprzedaż wyrobów tytoniowych obniżyła się w stosunku do 2013 r., według szacunków Ministerstwa Finansów, o około 10%. W ostatnich latach stopniowo rosła wielkość „szarej strefy” w obrocie wyrobami tytoniowymi. W 2014 r. istotnym problemem pozostawała poprawa skuteczności poboru podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, ze względu na nasilenie się niekorzystnych dla budżetu państwa zjawisk w tym obszarze.

Nietrafne okazały się także założenia dotyczące wzrostu dochodów z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego. Dochody z tego tytułu wyniosły 6.614,1 mln zł co stanowiło 89,5% prognozy. Dochody były niższe niż w 2013 r. o 7,6%. Podwyżka stawki podatkowej na alkohol od 1 stycznia 2014 r. o 15%, przy założonym spadku sprzedaży miała przynieść dodatkowy wpływ w stosunku do uzyskanych w roku 2012 w kwocie 780 mln zł. Według danych GUS po czterech kwartałach 2014 r. dostawy alkoholu na rynek wyniosły 77,6% poziomu dostaw w 2013 r. W odniesieniu do 2012 r. dostawy zmniejszyły się o 10,2%. Podwyższenie stawki podatku akcyzowego na alkohol miało na celu realizację założeń budżetowych oraz było elementem polityki prozdrowotnej. Stawka akcyzy na napoje spirytusowe nie była zmieniana od 1 stycznia 2009 r. Prognozując spadek sprzedaży alkoholu etylowego przy podwyżce stawki podatku akcyzowego z dniem 1 stycznia 2014 r. kierowano się reakcją rynku wyrobów spirytusowych po podwyżce wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2009 r. Spodziewano się, że skutek dla budżetu państwa wynikający ze zwiększonych dostaw wyrobów alkoholowych ze „starą” stawką akcyzy zaistnieje przede wszystkim w styczniu 2014 r. oraz na poziomie zbliżonym jak przy podwyżce stawki podatku akcyzowego z dniem 1 stycznia 2009 r. W styczniu 2009 r. dynamika wpływów z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosła 147,4%, a w grudniu 2008 r. 110,4% r/r. Inaczej niż oczekiwało Ministerstwo Finansów było z reakcją rynku po ogłoszeniu podwyżki akcyzy od 1 stycznia 2014 r. W grudniu 2013 r. dynamika dochodów wyniosła 142,4%, a w styczniu 2014 r. 180,8 r/r. Według danych GUS dostawy wódek, likierów i innych napojów alkoholowych w IV kwartale 2013 r. były o 46,8% wyższe niż w analogicznym okresie roku 2012. Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wzrosły w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. o 8,3%. Tylko w listopadzie i grudniu 2013 r. dochody były wyższe o 512,5 mln zł (rok do roku). Prognoza dochodów zawarta w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2013 r. została przekroczona o 11,1%, tj. o 715,1 mln zł. W wyniku zaplanowanej i zapowiedzianej w 2013 r. podwyżki stawki akcyzy od 1 stycznia 2014 r., w ostatnich miesiącach 2013 r. nastąpił gwałtowny wzrost produkcji i zapasów alkoholu, od którego zapłacono akcyzę według stawki przed podwyżką, co wpłynęło na znaczny wzrost dochodów z podatku akcyzowego pod koniec 2013 r. i w styczniu 2014 r. Tak duży wzrost produkcji alkoholu w IV kwartale 2013 r. miał bezpośrednie przełożenie na spadek produkcji alkoholu w roku 2014 r.

Zaległości w podatku akcyzowym wyniosły 5.853,0 mln zł i były niższe niż na koniec 2013 r. o 292,2 mln zł, tj. o 4,8%.

¹⁰¹ Dz.U. L 176 z 5.07.2011 r., s. 24.

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 1.234,7 mln zł, co stanowiło 98,8% kwoty prognozowanej. W porównaniu z 2013 r. dochody były niższe o 5,3%.

Zmniejszenie się wpływów z tytułu podatku od gier było wynikiem między innymi zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁰² i stopniowym zmniejszaniem się liczby salonów gier na automatach i punktów gier na automatach o niskich wygranych. Kwota podatku należnego od gier urządzanych w salonach gier na automatach w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyła się z 142,6 mln zł do 90,2 mln zł (o 36,7%), a podatku od gier urządzanych na automatach o niskich wygranych z 205,1 mln zł do 90,2 mln zł (o 56,0%).

Podatek należny od gier liczbowych wyniósł 561,8 mln zł i wzrósł w porównaniu z 2013 r. o 4,6%, a od gier urządzanych w kasynach wyniósł 244,8 mln zł i wzrósł o 8,5%. Podatnicy zadeklarowali również wyższe, w porównaniu do roku poprzedniego, kwoty podatku z tytułu urządzania zakładów wzajemnych (122,6 mln zł, tj. o 18,1% więcej) i loterii pieniężnych (102,1 mln zł, tj. o 17,9% więcej).

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)

W 2014 r. dochody z PIT wyniosły 43.022,0 mln zł, tj. 98,4% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej wyniosły 35.957,5 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 365,5 mln zł, tj. o 1,0%. Na wykonanie dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej wpływ miał nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 3,4% (prognozowano wzrost o 3,5%) oraz wzrost o 0,1% zatrudnienia w gospodarce narodowej (prognozowano spadek o 0,1%) oraz nieznacznie wyższe od prognozowanych skutki obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. zmian systemowych.

Zmiany systemowe, w tym: ograniczenie 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich (do 42.764 zł), likwidacja ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet, zmiany w zakresie ulgi z tytułu wychowywania dzieci, wpłynęły na zwiększenie dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej według szacunków Ministerstwa Finansów o około 370 mln zł. Skutek zmian dla budżetu był wyższy od prognozowanego o prawie 140 mln zł.

W latach 2010-2013¹⁰³ stopniowo rosła 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%, za 2012 r. 8,15%, za 2013 r. 8,24%). Wzrost efektywnej stawki był spowodowany między innymi utrzymaniem od 2009 r. na stałym poziomie progów podatkowych, kwoty wolnej od podatku oraz zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów.

Dochody podatników podlegające opodatkowaniu według skali podatkowej osiągnięte w 2013 r. wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o 4,1%. Natomiast niższe niż w zeznaniach za 2012 r. były kwoty wykazanych przez podatników odliczeń, w tym odliczeń od dochodu o 33,4% a odliczeń od podatku o 3,5%.

Nie wykonano prognozowanych w wysokości 7.342,0 mln zł dochodów ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych. Dochody były niższe od planu o 1.191,9 mln zł, tj. o 16,2%.

¹⁰² Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

¹⁰³ Dane za 2014 r. będą dostępne w drugiej połowie 2015 r., po rozliczeniu zeznań podatkowych za 2014 r.

Nie zostały zrealizowane prognozowane wpływy z tytułu zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodów z tytułu udziału w funduszach kapitałowych. W planie uwzględniono spadek tych dochodów o 10,0% w stosunku do prognozowanego wykonania 2013 r. W 2014 r. dochody z powyższego źródła wyniosły 2.303,2 mln zł i były niższe od prognozowanych o 765,8 mln zł, tj. o 25,0%. W porównaniu z 2013 r. dochody były niższe o 977,8 mln zł, tj. o 29,8%. Na obniżenie dochodów wpływ miały obniżki stóp procentowych. Stopa referencyjna NBP na początku 2013 r. wynosiła 4,25% i była stopniowo obniżana. W dniu 4 lipca 2013 r. została obniżona z 2,75% do 2,50%, a 9 października 2014 r. do 2,00%.

Dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych wyniosły 914,4 mln zł, tj. 119,4% prognozy.

W porównaniu z 2013 r., dochody z PIT były wyższe o 1.731,5 mln zł, tj. o 4,2%, w tym dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej były wyższe o 7,7%, a dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych o 18,1%.

Saldo rozliczenia rocznego za 2013 r.¹⁰⁴, uwzględniające wszystkie formy opodatkowania, podobnie jak w latach poprzednich było ujemne, ale w porównaniu do poprzedniego roku było korzystniejsze dla finansów publicznych o 479,0 mln zł.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁵, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynosił w 2014 r. 49,38%, w 2013 r. 49,27%, w 2012 r. 49,11%, a 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 2014 r. 37,53% i w stosunku do 2013 r. wzrósł o 0,11 punktu procentowego, a w stosunku do 2012 o 0,27 punktu procentowego. Udział powiatów i województw we wpływach z PIT w latach 2011-2014 nie zmieniał się i wynosił 10,25% i 1,60%.

Tabela 19. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
	mln zł			
Wpływy ¹ , w tym:	60.073,9	62.703,9	65.856,1	71.062,9
dochody budżetu państwa	30.643,7	31.891,4	33.395,3	35.957,5
udziały jednostek samorządu terytorialnego,	29.430,2	30.812,5	32.460,8	35.105,4
z tego:				
gmin	22.308,5	23.377,6	24.653,6	26.681,0
powiatów	6.160,1	6.431,0	6.753,1	7.287,0
województw	961,6	1.003,9	1.054,1	1.137,5

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.

¹⁰⁴ Tj. różnica między kwotami podatku (do zapłaty i do zwrotu) wykazanymi przez podatników w rozliczeniach rocznych.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 513.

Tempo wzrostu dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich 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 za 2014 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 7,9%, dochody budżetu państwa wzrosły o 7,7%, a udziały jednostek samorządu terytorialnego o 8,1%.

Zaległości w PIT wyniosły 5.779,1 mln zł i były wyższe niż na koniec 2013 r. o 485,3 mln zł, tj. o 9,2%.

Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 23.266,2 mln zł, tj. 100,1% prognozy zawartej w ustawie budżetowej.

Planowano, że dochody w porównaniu do prognozowanego wykonania za 2013 r. wzrosną o 1.250,0 mln zł, tj. o 5,7%. Faktycznie zrealizowane w 2013 r. dochody były wyższe w porównaniu do prognozowanego wykonania o 1.075,3 mln zł, tj. o 4,9%.

Dochody z CIT wzrosły nieznacznie w stosunku do 2013 r., mimo korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych. Dochody były wyższe niż w 2013 r. o 190,9 mln zł, tj. o 0,8%.

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych były niższe niż w poprzednim roku o 205,3 mln zł, tj. o 4,6%. Natomiast lepsze niż przed rokiem były wyniki finansowe pozostałych osób prawnych. Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych wzrosły o 535,2 mln zł, tj. o 2,1%.

Wynik rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych za 2013 r. był podobny jak za 2012 r. Saldo rozliczenia rocznego za 2013 r. dla budżetu państwa wyniosło plus 317,0 mln zł, podczas gdy za 2012 r. plus 339,0 mln zł. Efektywna stawka w podatku dochodowym od osób prawnych po raz kolejny obniżyła się: za 2010 r. wyniosła 17,59%, za 2011 r. 17,37%, za 2012 r. 17,29%, a za 2013 r. 17,04%.¹⁰⁶ Podatnicy odliczyli w zeznaniach za 2013 r. wyższą niż w zeznaniach za 2012 r. o 17,5% kwotę strat z lat ubiegłych. Kwota odliczonych strat stanowiła 9,7% dochodu, podczas gdy w zeznaniach za 2012 r. 8,25%, a w zeznaniach za 2011 r. 7,98%.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z CIT w latach 2011–2014 wynosił 22,86%, z tego udział gmin 6,71%, powiatów 1,40%, a województw 14,75%.

Tabela 20. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
	mln zł			
Wpływy, w tym:	31.739,3	31.949,9	29.379,6	29.709,5
dochody budżetu państwa	24.861,9	25.145,7	23.075,3	23.266,2
udziały jednostek samorządu terytorialnego,	6.876,3	6.799,6	6.301,3	6.441,9
z tego:				
gmin	2.017,2	1.998,3	1.852,9	1.884,2
powiatów	421,3	416,0	386,5	393,5
województw	4.437,8	4.385,3	4.062,0	4.164,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

¹⁰⁶ Dane za 2014 r. będą dostępne w drugiej połowie 2015 r., po rozliczeniu zeznań podatkowych za 2014 r.

W 2014 r. zaległości w CIT, po dynamicznym wzroście w 2013 r., obniżyły się. Zaległości wyniosły 1.613,1 mln zł i były niższe niż na koniec 2013 r. o 8,4%.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin wyniosły 1.425,0 mln zł, tj. 71,3% prognozy. Na poziom dochodów wpłynęły niższe od zakładanych ceny miedzi i srebra. Ceny miedzi były niższe od prognozowanych o 8,8% a srebra o 35,0%. Wydobycie miedzi i srebra kształtowało się na poziomie zbliżonym do prognozowanego. Wydobycie miedzi było niższe niż w roku poprzednim o 0,9%, a srebra wyższe o 4,6%. W porównaniu do wykonania w 2013 r., dochody były niższe o 491,3 mln zł, tj. o 25,6%. Podatek od wydobycia niektórych kopalin został wprowadzony od 18 kwietnia 2012 r.

Dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej dochody niepodatkowe zaplanowano w kwocie 28.148,1 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 27.231,9 mln zł, tj. 96,7% planu. W porównaniu do 2013 r. dochody były niższe o 8.744,0 mln zł.

Na obniżenie dochodów w porównaniu z rokiem poprzednim, największy wpływ miał brak wpłaty z tytułu zysku NBP. W 2014 r. nie przewidywano wpływów do budżetu państwa pochodzących z wpłaty z zysku NBP. Plan finansowy banku centralnego na 2013 r. zakładał ukształtowanie się ujemnego (straty) wyniku finansowego. W sprawozdaniu finansowym NBP na dzień 31 grudnia 2013 r. wykazano zerowy wynik finansowy.

Największy udział wśród tych dochodów miały opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe (66,6%) oraz dochody z dywidendy od spółek z udziałem Skarbu Państwa i wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych (15,5%). Dochody z cła wyniosły 2.440,7 mln zł, a wpłaty jednostek samorządu terytorialnego 2.428,2 mln zł.

Tabela 21. Dochody niepodatkowe w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, w tym:	32.274,5	37.143,2	35.975,9	28.148,1	27.231,9	96,7	75,7
Dywidendy i wpłaty z zysku	6.122,9	8.208,0	7.052,9	5.207,9	4.213,5	80,9	59,7
Dochody z cła	6.202,7	1.974,0	2.022,1	2.003,0	2.440,7	121,9	120,7
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.383,8	2.407,9	2.205,6	2.506,0	2.428,2	96,9	110,1
Wpłata z zysku NBP	1.923,8	8.205,3	5.264,0	-	-	x	x
Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody	15.641,3	16.348,0	19.431,3	18.431,3	18.149,5	98,5	93,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy i wpłaty z zysku

W 2014 r. dochody z dywidend oraz wpłat z zysku zrealizowano w kwocie 4.213,5 mln zł, tj. wielkości niższej od planu o 19,1%. W porównaniu do 2013 r. dochody były niższe o 2.839,4 mln zł (o 40,3%), a w porównaniu do 2012 r. niższe o 3.994,5 mln zł (o 48,7%).

Tabela 22. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	6.122,9	8.208,0	7.052,9	5.207,9	4.213,5	80,9	59,7
Dywidendy	5.311,6	7.788,1	6.699,6	5.007,9	3.941,2	78,7	58,8
Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek SP	811,3	419,9	353,4	200,0	272,3	136,1	77,1

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy od spółek z udziałem Skarbu Państwa były niższe od planu o 1.066,7 mln zł, tj. o 21,3%. W porównaniu do kwot uzyskanych w 2013 r., wpłaty były niższe o 2.758,4 mln zł, tj. o 41,2%. Dochody z tego tytułu w 97,5% zostały zrealizowane w części *Skarb Państwa* i wyniosły 3.844,3 mln zł. W 2014 r. największe wpłaty do budżetu przekazały:

– PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.	1.200,8 mln zł
– Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.	640,8 mln zł
– Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.	516,5 mln zł
– KGHM Polska Miedź S.A.	317,9 mln zł
– Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.	294,3 mln zł
– ENERGA S.A.	213,3 mln zł
– Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.	169,5 mln zł
– Enea SA	129,6 mln zł
– Totalizator Sportowy Sp. z o.o.	110,6 mln zł
– TAURON Polska Energia S.A.	100,1 mln zł

Wymienione spółki wpłaciły do organów podatkowych również 32.358,0 mln zł podatków, co stanowiło 10,9% wpływów podatkowych¹⁰⁷ zrealizowanych w 2014 r. w kraju. W kwocie tej wpłaty z tytułu podatku akcyzowego wyniosły 14.255,6 mln zł.

Dochody z dywidend w części *Skarb Państwa* były niższe od kwoty planowanej o 755,7 mln zł, tj. o 16,4%. Na niższe wykonanie planu dochodów miało wpływ ustalenie przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PZU S.A. terminu wpłaty drugiej raty dywidendy za 2013 r. na styczeń 2015 r. oraz niez uzyskanie części dochodów z tytułu dywidend zaliczkowych.

Minister Skarbu Państwa wykonywał na koniec 2013 r. prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa w 630¹⁰⁸ spółkach, Minister Gospodarki w 20 spółkach, a w 95 spółkach pozostałe organy lub jednostki państwowe. Wartość nominalna akcji i udziałów (kapitału zakładowego) Skarbu Państwa

¹⁰⁷ Tj. wpłaty minus zwroty z tytułu podatków pośrednich, podatku od wydobycia niektórych kopaliny, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

¹⁰⁸ Z tego 170 stanowiły jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz 460 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa. Z 170 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa 107 prowadziło działalność gospodarczą, a 63 było w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nie prowadziło działalności. Spośród 460 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa, 262 to spółki niepubliczne prowadzące działalność, 179 to spółki niepubliczne w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nieprowadzące działalności oraz 19 to spółki publiczne. Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2013 r.* Ministerstwa Skarbu Państwa, str. 71, Warszawa 2014.

w 745 spółkach wyniosła 75,4 mld zł (a szacunkowa wartość rynkowa 162,5 mld zł)¹⁰⁹. Do budżetu państwa w 2014 r. z jednej złotówki kapitału zakładowego w wartościach nominalnych będącego własnością Skarbu Państwa wpłynęło ponad 5 groszy dywidendy, a ponad 2 grosze licząc do kapitału w wartości rynkowej (w 2013 r. było to 9 groszy i prawie 4 grosze).

W 2014 r. dywidendę wpłaciły 63 z 630 spółek będących w nadzorze Ministra Skarbu Państwa. Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w 630 spółkach wyniosła 37,4 mld zł. Składały się na to udziały w 320 spółkach o wartości nominalnej 36,8 mld zł, w których udział Skarbu Państwa wynosił powyżej 25% oraz udziały w pozostałych 310 spółkach o wartości 0,6 mld zł. Będący własnością Skarbu Państwa kapitał zakładowy spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa dał w 2014 r. z każdego złotego ponad 10 groszy dywidendy (w 2013 r. prawie 15 groszy), a ponad 3 grosze licząc do kapitału w wartości rynkowej.

Nominalna wartość akcji i udziałów Skarbu Państwa w 20 spółkach w nadzorze Ministra Gospodarki wyniosła 16,7 mld zł. W 2014 r. dywidendę wpłaciła jedna spółka, tj. Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. – 70,0 mln zł. Kapitał zakładowy, będący własnością Skarbu Państwa wymienionej Spółki dał w 2014 r. z każdego złotego 2 grosze dywidendy.

W części *Gospodarka* dochody z tytułu dywidend wyniosły 18,4% kwoty planowanej i zostały uzyskane w całości w wyniku wpłaty przekazanej przez GAZ-SYSTEM S.A. Przyczyną niepełnej realizacji planu dochodów było niepobranie zaplanowanej w kwocie 310,0 mln zł dywidendy od Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA, w związku z niekorzystną sytuacją gospodarczą tego podmiotu. Okoliczność ta nie została uwzględniona na etapie planowaniu budżetu.

Niższe o 10,9 mln zł, tj. o 84,8% niż założono, były dochody z tytułu dywidend realizowane w części *Obrona narodowa*. Przyczyną niewykonania planu dochodów były zmiany własnościowe w spółkach nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i utworzenie spółki Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.

Dochody z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych wyniosły 272,3 mln zł, tj. 136,1% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do kwot uzyskanych w 2013 r. dochody były niższe o 22,9%. Przekroczenie prognozy wynikało głównie z wyższych niż założono wpłat od podmiotów zajmujących się utrzymaniem infrastruktury energetycznej. Największe wpłaty z zysku zrealizowały: Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator S.A. – 61,7 mln zł, Polskie Koleje Państwowe S.A. – 48,2 mln zł, Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. – 46,5 mln zł oraz Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A. – 33,4 mln zł.

Cło

Dochody zostały zrealizowane w kwocie 2.440,7 mln zł, tj. wyższej od planu o 21,9%. Podstawową przyczyną wyższego od prognozowanego wykonania dochodów była wyższa o 0,13 punktu procentowego efektywna stawka celna¹¹⁰ od przyjętej do ustawy budżetowej na 2014 r. Do osiągnięcia wyższych dochodów z ceł przyczynił się także wyższy o 4,6% od przyjętego do kalkulacji dochodów średni kurs rynkowy euro. W porównaniu do 2013 r. dochody były wyższe o 20,7%.

Zgodnie z uregulowaniami unijnymi 25% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 75% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej. W 2014 r. wpłata do budżetu Unii Europejskiej z tytułu udziału w opłatach celnych wyniosła 1.736,6 mln zł.

¹⁰⁹ Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2013 r.* Ministerstwo Skarbu Państwa, str. 71-76, Warszawa 2014.

¹¹⁰ Efektywna stawka celna liczona jako iloraz wartości cła taryfowego do wartości importu rzeczowego (w złotych) wyrażony w procentach.

Oplaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe

Dochody z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych wyniosły 18.149,5 mln zł i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 281,8 mln zł, tj. o 1,5%. W porównaniu do 2013 r. dochody z tego tytułu były niższe o 1.281,8 mln zł, tj. o 6,6%.

W 2014 r. 80,5% dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych zostało zrealizowanych w siedmiu częściach:

- *Budżety wojewodów* – 2.958,9 mln zł,
- *Obsługa długu krajowego* – 2.539,9 mln zł,
- *Sądy powszechne* – 2.215,3 mln zł,
- *Rozwój wsi* – 2.008,4 mln zł,
- *Środowisko* – 1.868,3 mln zł,
- *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 1.864,3 mln zł,
- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 1.158,1 mln zł.

Należności z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych pozostałe do zapłaty wyniosły 16.598,9 mln zł, w tym zaległości 15.761,8 mln zł. W stosunku do stanu na koniec 2013 r. należności wzrosły o 28,2%, a zaległości o 29,1%. Zaległości stanowiły 27,4% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (57.460,1 mln zł). Największe zaległości wystąpiły w częściach *Budżety wojewodów* (8.860,2 mln zł), *Obsługa zadłużenia zagranicznego* (2.198,5 mln zł), *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (2.061,5 mln zł) oraz *Kultura fizyczna* (736,4 mln zł).

Tabela 23. Oplaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Oplaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	15.641,3	16.348,0	19.431,3	18.431,3	18.149,5	98,5	93,4
Gospodarka mieszkaniowa	3.841,4	3.130,3	3.316,3	2.832,5	3.572,4	126,1	107,7
Obsługa długu publicznego	1.593,4	3.403,4	3.268,7	1.590,8	2.607,4	163,9	79,8
Wymiar sprawiedliwości	2.214,5	2.222,5	2.290,2	2.238,3	2.284,1	102,0	99,7
Administracja publiczna	2.112,2	2.409,5	2.219,5	2.175,1	2.194,0	100,9	98,9
Transport i łączność	810,2	790,1	1.820,4	3.426,2	2.090,1	61,0	114,8
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	376,7	384,5	1.520,6	1.872,0	944,2	50,4	62,1
Leśnictwo	17,2	11,8	17,4	808,6	810,3	100,2	4.647,4
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	818,8	811,5	754,5	93,0	92,1

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* były wyższe niż w 2013 r. o 256,1 mln zł, tj. o 7,7%. Były one również wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 26,1%. Zrealizowane w części *Rozwój wsi* wpłaty od Agencji Nieruchomości Rolnych nadwyżki środków pieniężnych z gospodaro-

wania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 1.956,1 mln zł i były wyższe niż w 2013 r. o 13,1%. Dochody z tego tytułu były wyższe od planowanych o 29,6%. Dochody w części *Budżety wojewodów* wyniosły 1.492,9 mln zł i dotyczyły głównie dochodów z tytułu realizacji zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego z gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1.488,7 mln zł). Największe dochody, 402,4 mln zł zrealizowano w województwie mazowieckim. Zaległości w tym dziale wyniosły 753,5 mln zł i dotyczyły głównie, podobnie jak w latach poprzednich, dochodów z tytułu realizacji zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (728,3 mln zł).

Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* w części *Obsługa długu krajowego* wyniosły 2.539,9 mln zł, tj. 164,2% planu. Prawie całość uzyskanych dochodów (99,1%), tj. 2.517,5 mln zł stanowiły wpływy uzyskane w związku ze sprzedażą skarbowych papierów wartościowych. Były one wyższe od planowanych o 989,0 mln zł. Przekroczenie planu dochodów wynikało z premii realizowanych przy sprzedaży obligacji skarbowych po cenie wyższej od ich wartości nominalnej. Wyższa była również (o 24,9%) od zakładanej, sprzedaż obligacji skarbowych, od której planowano uzyskać dochody. Zrealizowane dochody były niższe od wykonania 2013 r. o 19,8%, głównie w wyniku realizacji niższych o 616,5 mln zł dochodów z tytułu odsetek i premii od obligacji skarbowych, pomimo większej sprzedaży obligacji w stosunku do roku poprzedniego. Było to głównie spowodowane odmiennym kształtowaniem się rentowności skarbowych papierów wartościowych w porównaniu do oprocentowania obligacji w danym okresie oraz niższym średnim oprocentowaniem obligacji skarbowych. Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* w części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* wyniosły 67,4 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 53,4%. Przekroczenie planowanych dochodów wynikało z wyższych od prognozowanych o 15,0 mln zł odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach walutowych Ministra Finansów, a także realizacji nieujętych w planie dochodów z tytułu premii ponad wartość nominalną obligacji, uzyskanej przy ich emisji za granicą.

Dochody w dziale *Wymiar sprawiedliwości* wyniosły 2.284,1 mln zł, tj. 102,0% planu. W porównaniu do dochodów wykonanych w 2013 r. zmniejszyły się o 0,3%. Dochody zostały zrealizowane głównie w części *Sądy powszechne* (2.215,3 mln zł) z wpływów z tytułu różnych opłat sądowych – 1.737,8 mln zł oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności – 360,0 mln zł. Zaległości na koniec 2014 r. wyniosły 630,8 mln zł i wzrosły w stosunku do 2013 r. o 59,5 mln zł, tj. o 10,4%. Zaległości dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne przez sądy.

Dochody w dziale *Administracja publiczna* zrealizowano w wysokości 2.194,0 mln zł. Dochody były wyższe od kwoty planowanej o 19,0 mln zł, tj. o 0,9 %. W porównaniu z 2013 r. były niższe o 25,5 mln zł, tj. o 1,1%. Najwyższe dochody zrealizowano w następujących częściach budżetu państwa:

- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 810,5 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 – 505,0 mln zł,
- *Budżety wojewodów* – 717,9 mln zł, w tym z grzywien, mandatów i kar pieniężnych dla ludności – 580,8 mln zł,
- *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* – 241,3 mln zł, w tym głównie z opłat konsularnych.

Na koniec 2014 r. zaległości wyniosły 2.306,1 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 848,0 mln zł, tj. o 58,1%. Największy wzrost zaległości, o 648,6 mln zł, tj. o 112,4%, nastąpił w rozdziale *Urzędy skar-*

bowe w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Wynikał on głównie z nieściągniętych należności zasądzonych wyrokami sądowymi (w tym wyrokiem na kwotę 495,3 mln zł) dotyczącymi przypadku korzyści majątkowych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu działalności przestępczej, takiej jak nielegalny obrót paliwami, złomem. Znaczną pozycję stanowiły również zaległości z grzywien, mandatów i kar pieniężnych dla ludności w części *Budżety wojewodów*, które wyniosły 705,7 mln zł.

W dziale *Transport i łączność* dochody wyniosły 2.090,1 mln zł i w stosunku do kwoty planowanej były niższe o 1.336,1 mln zł, tj. o 39,0%. Dochody w tym dziale były wyższe niż w 2013 r. o 269,7 mln zł, tj. o 14,8%. Największe dochody w wysokości 1.864,3 mln zł zostały zrealizowane w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej*, głównie z tytułu opłat za prawo do wykorzystywania częstotliwości, za dokonanie rezerwacji częstotliwości, opłaty telekomunikacyjnej oraz opłat za egzaminy i wydanie świadectw operatora urządzeń telekomunikacyjnych. Przyczyną niewykonania planu dochodów w tym źródle było nieprzeprowadzenie aukcji na rezerwację częstotliwości z pasma 800 MHz i 2,6 GHz, z których planowano wpływy w wysokości 1.800,0 mln zł. Dochody z grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego wyniosły 37,9 mln zł, a z grzywien i innych kar pieniężnych od osób fizycznych 25,3 mln zł.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wyniosły 944,2 mln zł i w odniesieniu do kwoty zaplanowanej były niższe o 927,8 mln zł, tj. o 49,6%. W porównaniu z 2013 r. były niższe o 576,4 mln zł, tj. o 37,9%. Największy udział w dochodach stanowiły wpłaty dokonywane przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (602,7 mln zł). W 2014 r. uzyskano również dochody w kwocie 323,0 mln zł z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Dochody te były o 68,4% niższe od zaplanowanych, z uwagi na zmniejszenie przez Komisję Europejską wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, mogących zostać sprzedanych na aukcji w latach 2013–2020. Zamiast przewidzianych do sprzedaży przez Polskę w 2014 r. 55,5 mln uprawnień do emisji, sprzedano 13,3 mln uprawnień, tj. 24% zaplanowanej pierwotnie puli na 2014 r. i 100% możliwej do sprzedaży liczby uprawnień zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniającym rozporządzenie nr 1031/2010¹¹¹.

Dochody w dziale *Leśnictwo* wyniosły 810,3 mln zł, tj. 100,2% kwoty zaplanowanej. Największą pozycję stanowiły dochody w wysokości 800,0 mln zł zrealizowane z tytułu wpłaty Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, po zmianie w 2014 r. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹¹², zgodnie z którą, w 2014 r. i 2015 r. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe dokonuje wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800,0 mln zł rocznie¹¹³.

W dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* wyniosły 754,6 mln zł i były niższe od kwoty planowanej o 45,4 mln zł, tj. o 5,7%. W porównaniu do 2013 r., dochody w tym dziale były niższe o 64,2 mln zł, tj. o 7,8%. Najwyższe dochody zostały zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 604,2 mln zł, przede wszystkim z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat. Wpływy z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat wyniosły 898,8 mln zł i zostały pomniejszone o odsetki za nieterminowe rozliczenia zapłacone przez organy podatkowe.

¹¹¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013-2020 (Dz.U. L 56 z 26.02.2014, s. 11).

¹¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.

¹¹³ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 222).

W 2014 r. była to kwota 295,4 mln zł, tj. o 33,1 mln zł wyższa niż w 2013 r. Najbardziej wzrosły kwoty odsetek wypłaconych przez urzędy skarbowe za nieterminowe rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych. W 2013 r. urzędy skarbowe wypłaciły 18,1 mln zł z tego tytułu, w 2014 r. 107,9 mln zł, co było następstwem realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt SK 18/09. Organy podatkowe uchylały decyzje w zakresie ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu nieujawnionych źródeł dochodów.

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 przez budżet państwa głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

Dochody budżetu państwa ze środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej w 2014 r. wyniosły 1.529,9 mln zł, co stanowiło 92,5% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 0,4%.

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 1.328,4 mln zł, zostały zrealizowane w wysokości 1.200,0 mln zł, tj. 90,3% planu. W ramach 16 regionalnych programów operacyjnych *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* dochody zostały zrealizowane w kwocie 311,7 mln zł, tj. 83,4% planu, a *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* 206,8 mln zł, tj. 84,5% planu.

Dochody w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* wyniosły 207,5 mln zł, tj. 100,9% prognozy. Środki uzyskane z tytułu programów realizowanych w ramach *Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014* i *Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014* wyniosły 15,9 mln zł i były niższe niż założono o 12,6 mln zł.

Działania na rzecz pełnej egzekucji dochodów

Minister Finansów identyfikował obszary zagrożone występowaniem nieprawidłowości i aktywizował podległe organy do kontroli obrotu towarami wrażliwymi oraz wymierzenia należnych podatków. Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe koncentrowały się, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, na zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług. Obszarami szczególnie narażonymi na występowanie niekorzystnych zjawisk był obrót paliwami, wyrobami elektronicznymi oraz metalami.

W 2014 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 10.105 kontroli, a w 2013 r. 10.177. Kwoty uszczupień w podatkach wymierzone w decyzjach pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników wyniosły 10.602,3 mln zł i były wyższe niż w 2013 r. o 64,5%. Poprawiła się skuteczność kontroli mierzona wysokością ustaleń należności budżetowych na 1.000 kontrolerów. Wskaźnik ten wyniósł 3.042,3 mln zł, podczas gdy w 2013 r. 1.844,6 mln zł. Inspektorzy kontroli skarbowej wykryli 207,0 tys. faktur dokumentujących fikcyjne transakcje o łącznej wartości 33,7 mld zł. W 2013 r. wykryto 154,6 tys. faktur o wartości transakcji z nich wynikających na kwotę 19,7 mld zł. Kontrole podmiotów dokonujących obrotu paliwami ujawniły uszczuplenia w podatku od towarów i usług na kwotę 2.460 mln zł, a w podatku akcyzowym na kwotę 392 mln zł.

W 2014 r. urzędy skarbowe przeprowadziły 79.864 kontroli podatkowych, tj. o 19,8% mniej niż w 2013 r. i o 32,2% mniej niż w 2012 r. Częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli wyniosła 77,0% i w porównaniu z 2013 r. wzrosła o 6,5 punktu procentowego. Organy podatkowe ujawniły uszczuplenia na kwotę 4.042,2 mln zł, tj. wyższą niż w 2013 r. o 62,6%. Urzędy skarbowe przeprowadziły także 3.345,9 tys. czynności sprawdzających, tj. o 81,4 tys. mniej niż w 2013 r. Ujawniona w trakcie tych czynności kwota uszczupleń wyniosła 818,2 mln zł i w porównaniu z 2013 r. wzrosła o 1,0%.

Wyższa, niż w 2013 r., była częstotliwość wykrywania nieprawidłowości przez Służbę Celną. Relacja liczby kontroli podatkowych, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli wyniosła 78,5% i była wyższa o 10,5 punktu procentowego niż w 2013 r. Zmianę częstotliwość wykrywania nieprawidłowości osiągnięto przy dużo niższej liczbie przeprowadzonych kontroli. Służba Celną przeprowadziła 1.163 kontroli podatkowych, co w porównaniu z 2013 r. (1.374) oznacza spadek o 15,4%. W 2013 r. liczba kontroli przeprowadzonych przez Służbę Celną zmniejszyła się o 4,3%. Kwota ustaleń dokonanych w trakcie kontroli podatkowych i celnych, przeprowadzonych przez Służbę Celną w 2014 r., wyniosła 1.048,0 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosła o 72,4%.

Znaczne kwoty ujawnionych przez służby podległe Ministrowi Finansów uszczupleń w podatkach oraz rosnąca częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli podatkowych świadczą o poprawie doboru podmiotów do kontroli, ale także o utrzymywaniu się znacznych rozmiarów „szarej strefy” w gospodarce i wysokim ryzyku występowania oszustw podatkowych.

Minister Finansów wykorzystywał wyniki analiz i postępowań kontrolnych organów kontroli skarbowej oraz organów podatkowych do oceny skuteczności istniejących rozwiązań systemowych mających na celu zwalczanie oszustw podatkowych oraz przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania. Sporządzane były również analizy zagadnień stanowiących przedmiot interpretacji indywidualnych, prac grup roboczych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unii Europejskiej, a także analizy sygnałów z biur Krajowej Informacji Podatkowej. W wyniku tych prac, w ostatnich latach, Minister Finansów zainicjował szereg zmian legislacyjnych zmierzających do uszczelnienia systemu podatkowego.

Według analiz Ministerstwa Finansów, korzystnie na gromadzenie dochodów wpłynęły zmiany przepisów wprowadzone ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴. Zmiany weszły w życie 1 października 2013 r. i polegały przede wszystkim na:

- rozszerzeniu zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia 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 – wymienione w załączniku nr 13 dodanym do ustawy,
- likwidacji możliwości kwartalnego rozliczania podatku VAT przez podatników dokonujących sprzedaży towarów wrażliwych wymienionych w załączniku nr 13.

W związku z potwierdzeniem występowania znacznych nieprawidłowości, stwierdzonych w trakcie działań kontrolnych, w rozliczaniu podatku VAT w obrocie paliwami, stalą, metalami szlachetnymi i elektroniką, Minister Finansów przygotował kolejne zmiany ustawy z dnia 11 marca 2014 r.

¹¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1027.

o podatku od towarów i usług¹¹⁵ mające na celu ograniczenie nadużyć. Zmiany od 1 lipca 2015 r. polegają między innymi na rozszerzeniu katalogu towarów objętych mechanizmem odwróconego obciążenia o wyroby z kategorii elektroniki takie jak tablety, notebooki, laptopy, telefony komórkowe, konsole do gier wideo.

Istotnym problemem pozostawała poprawa skuteczności poboru podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, ze względu na nasilenie się niekorzystnych dla budżetu państwa zjawisk w tym obszarze. Działania Służby Celnej ujawniły proceder unikania opodatkowania akcyzą wyrobów tytoniowych polegający na udostępnianiu w miejscach sprzedaży detalicznej maszyn do wytwarzania papierosów oraz wykorzystywanie cygar do produkcji papierosów. Minister Finansów podjął działania legislacyjne w celu ograniczenia tych zjawisk. Wprowadzone w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r.¹¹⁶ o podatku akcyzowym zmiany obowiązują od 1 stycznia 2015 r. Wcześniej z inicjatywy Ministra Finansów, tj. od 1 stycznia 2013 r. oraz od 1 stycznia 2014 r., weszły w życie zmiany mające na celu ograniczenie zjawiska produkcji papierosów z suszu tytoniowego bez odprowadzania podatku akcyzowego.

W związku z rozpoznanymi ryzykami w rozliczaniu podatku dochodowego, w tym przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, Minister Finansów przygotował zmiany legislacyjne mające na celu wyeliminowanie mechanizmów agresywnego planowania podatkowego¹¹⁷. Zmiany zmierzające do ograniczenia zmniejszania się podstawy opodatkowania w podatku dochodowym i transferu dochodów poza polski system podatkowy były spójne z rozwiązaniami zalecanymi przez organy Unii Europejskiej oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Wprowadzone lub zainicjowane zmiany zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego, przeciwdziałania unikania opodatkowania dotyczyły między innymi:

- opodatkowania dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej przez polskich podatników – zmiany weszły w życie od dnia 1 stycznia 2015 r.,
- przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – przewidującego wprowadzenie przepisów w zakresie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania,
- opodatkowania spółki komandytowo-akcyjnej podatkiem dochodowym od osób prawnych – zmiany weszły w życie od dnia 1 stycznia 2014 r.,
- wprowadzania do umów o unikaniu podwójnego opodatkowania klauzul zapobiegających wykorzystywaniu postanowień umownych lub ograniczających ich stosowanie w przypadku tworzenia sztucznych struktur lub przeprowadzania transakcji, w których głównym celem jest skorzystanie z preferencji przyznawanych w tych umowach.

Jednak Minister Finansów w latach 2012-2014 nie dysponował skutecznymi narzędziami prawnymi zapewniającymi szczelność systemu podatkowego w tym obszarze.

W polskim systemie podatkowym nie ma klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania, natomiast w wielu krajach rozwiązania wprowadzające taką klauzulę funkcjonują od wielu lat. Klauzulę wprowadziły między innymi: Francja (1941, nowa wersja od 2008), Niemcy (1977, nowa wersja od 2008), Irlandia (1989), Szwecja (1980), Wielka Brytania (2013), Australia (1936, nowa wersja od 1981), Belgia (nowa wersja od 2012), Kanada (1988). Ponadto organy podatkowe oraz organy

¹¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

¹¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 752 ze zm.

¹¹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego*, Nr ewid. 27/2015/P/14/013/KBF, NIK, Warszawa kwiecień 2015 r.

kontroli skarbowej były w latach 2012–2014 niedostatecznie przygotowane do prowadzenia kontroli prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. Przeprowadzono nieliczne kontrole mające na celu weryfikację legalności transferu dochodów poza polski system podatkowy przez podmioty gospodarcze. Na zbyt małą liczbę planowanych kontroli, poza niewystarczającym przygotowaniem organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej do prowadzenia kontroli tych zagadnień, wpływ miały ograniczenia czasowe wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz koncentrowanie się przez te organy, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług.

Kolejnym obszarem występowania istotnych zagrożeń było urządzanie gier hazardowych. Skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu urządzania zakładów wzajemnych bez zezwoleń za pośrednictwem sieci Internet, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 października 2014 r., była niska¹¹⁸. Nie został tym samym osiągnięty cel założony przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych. Celem tym była głównie ochrona obywateli RP przed uzależnieniem od gier hazardowych, w tym urządzanych w sieci Internet. Środkiem, który miał doprowadzić do tego celu było stworzenie warunków prawnych do prowadzenia działalności wyłącznie dla podmiotów posiadających ustawowe zezwolenia i wprowadzenie zakazu uczestnictwa w grach hazardowych organizowanych w sieci bez zezwolenia. Pomimo wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie zjawiska nielegalnego urządzania zakładów wzajemnych organy Służby Celnej nie były w stanie zapobiec nielegalnemu urządzaniu, oraz reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci internet w sytuacji, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów w sieci Internet znajdowały się poza granicami RP. Funkcjonujące instytucje prawne nie zapobiegają organizowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet poza granicami RP i czerpaniu znacznych korzyści z tej działalności kosztem polskich przedsiębiorców działających w oparciu o wydane zezwolenia i kosztem budżetu państwa; uwarunkowania prawne i wymuszona przez nie metodologia zwalczania tego obszaru przestępczości przyjęta przez Służbę Celną umożliwia skutecznego nadzór jedynie nad podmiotami organizującymi zakłady wzajemne na podstawie udzielonych zezwoleń.

W latach 2011-2012 Służba Celną nie prowadziła postępowań karnych skarbowych dotyczących uczestniczenia obywateli RP w nielegalnych zakładach wzajemnych. W 2013 r. prowadzono jedno takie postępowanie zakończone wystawieniem mandatu w wysokości jednego tysiąca złotych. Od 2014 r. wzrasta skuteczność zwalczania zjawiska uczestnictwa obywateli RP w tych zakładach.

Należności Skarbu Państwa z tytułu zaległości we wpłatach do budżetu państwa

Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na koniec 2014 r. wyniosły 57.460,1 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. zwiększyły się o 25,1%. Zaległości podatkowe stanowiły 71,5% zaległości ogółem budżetu państwa.

¹¹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*, Nr ewid. 21/2015/I/14/001/KBF, NIK, Warszawa 2015 r.

Tabela 24. Zaległości budżetu państwa w latach 2011-2014 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	5:4	2011	2014
	mln zł					Struktura	
	1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tytułu	32.872,6	38.237,3	45.925,0	57.460,1	125,1	100,0	100,0
Dochodów podatkowych, w tym:	22.915,2	27.100,1	33.111,6	41.103,5	124,1	69,7	71,5
VAT	12.352,8	15.298,3	19.824,2	27.769,4	140,1	37,6	48,3
akcyza	5.402,4	5.816,3	6.145,2	5.853,0	95,2	16,4	10,2
CIT	1.032,0	1.162,7	1.761,7	1.613,1	91,6	3,1	2,8
PIT	4.060,8	4.757,2	5.293,8	5.779,1	109,2	12,4	10,1
Pozostałych dochodów, w tym:	9.957,4	11.137,2	12.813,4	16.356,6	127,7	30,3	28,5
realizacja zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego	4.113,1	5.202,0	6.510,4	7.837,8	120,4	12,5	13,6
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.870,4	1.775,7	1.802,3	2.188,0	121,4	5,7	3,8
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1.018,1	1.021,6	1.056,8	1.156,0	109,4	3,1	2,0
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	806,5	728,9	496,5	497,1	100,1	2,5	0,9
cło	489,1	442,0	412,1	323,8	78,6	1,5	0,6
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	122,9	205,5	269,8	290,8	107,8	0,4	0,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kolejny rok z rządu nastąpił znaczny wzrost zaległości podatkowych. W 2011 r. zaległości podatkowe wzrosły o 11,4%, w 2012 r. o 18,3%, w 2013 r. o 22,2%, natomiast w 2014 r. o 24,1%. Na koniec 2014 r. stan zaległości podatkowych wyniósł 41.103,5 mln zł i był wyższy niż na koniec 2013 r. o 7.991,9 mln zł. Najbardziej, o 40,1%, wzrosły zaległości w podatku od towarów i usług, tj. o 7.945,2 mln zł.

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych. Na koniec 2014 r. było ich 8.154, tj. o 17,8% więcej niż na koniec 2013 r. Zaległości największych dłużników wyniosły 31.129,5 mln zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 29,9%. Stanowiły one 75,7% zaległości podatkowych ogółem.

Zaległości podatkowe bieżące, zaewidencjonowane w urzędach skarbowych, wzrosły o 28,6% i według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosły 12.297,8 mln zł. W 2013 r. zaległości podatkowe bieżące w urzędach skarbowych wzrosły o 29,8%.

Zobowiązania wynikające z decyzji wymiarowych, ujętych w ewidencji urzędów skarbowych, po kontrolach urzędów kontroli skarbowych oraz urzędów skarbowych wyniosły 8.047,5 mln zł i wzrosły o 48,4%. Najbardziej zwiększyły się kwoty zobowiązań wynikające z decyzji wymiarowych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej w VAT o 3.143,9 mln zł, tj. o 96,9%.

W 2014 r., podobnie jak w latach 2012-2013, pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Obniżyła się ściągalskość 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 96,0% i uległ pogorszeniu w porównaniu z osiągniętym w poprzednim roku o 0,6 punktu procentowego, co było wynikiem wzrostu zaległości bieżących. W 2013 r. wskaźnik ten, względem osiągniętego w 2012 r., obniżył się o 0,7 punktu procentowego. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 8,7% i był o 4,0 punkty procentowe niższy niż w 2013 r. Pogorszenie wskaźnika nastąpiło w podatku dochodowym od osób prawnych o 7,7 punktu procentowego, podatku od towarów i usług o 4,5 punktu procentowego, a w podatku dochodowym od osób fizycznych o 1,8 punktu procentowego. Pogorszenie się realizacji wskaźnika było wynikiem zmniejszenia się, w porównaniu z poprzednim rokiem, wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych przy jednoczesnym wzroście tych zaległości.

Należności podatkowe ogółem wyniosły 45.001,9 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 9.406,0 mln zł, tj. o 26,4%, w 2013 r. wzrosły o 20,4%. Największy udział w należnościach podatkowych stanowiły należności w podatku od towarów i usług – 66,1%. W 2012 r. było to 55,5%, a w 2013 r. 58,9%. Należności podatkowe objęte różnymi postępowaniami ograniczającymi lub uniemożliwiającymi ich ściągnięcie, w szczególności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych, egzekucji sądowej, płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności oraz objęte wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej, na koniec 2014 r. wyniosły 6.209,0 mln zł (wzrosły o 4,1%) i stanowiły 13,8% należności podatkowych ogółem. Należności podatkowe wynikające z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności wyniosły 1.485,9 mln zł (wzrosły o 16,7%) i stanowiły 3,3% należności podatkowych ogółem.

W 2014 r. urzędy skarbowe osiągnęły wyższy wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, który wyniósł 25,3% i był o 2,3 punktu procentowego wyższy niż w 2013 r. Zmiana wartości wskaźnika nastąpiła w wyniku wyegzekwowania niższej, niż w 2013 r., o 86,0 mln zł kwoty zaległości w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego (o 2,9%), przy mniejszej o 1.519,9 mln zł kwocie zaległości objętej tytułami wykonawczymi (o 11,1%).

Nieznacznie pogorszyła się skuteczność egzekucji zaległości podatkowych prowadzonej przez izby celne. Wskaźnik skuteczności egzekucji zmniejszył się z 9,2% w 2013 r. do 9,0% w 2014 r. Kwota zaległości podatkowych objęta tytułami wykonawczymi zmniejszyła się z 1.244,9 mln zł do 1.198,3 mln zł, tj. o 3,7%, a kwota wyegzekwowanych zaległości z 114,7 mln zł do 107,7 mln zł, tj. o 6,1%.

Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, ewidencjonowane w urzędach skarbowych, według stanu na koniec 2014 r., wyniosły 9.865,4 mln zł i stanowiły 28,1% zaległości ogółem. W porównaniu ze stanem na koniec 2013 r. wzrosły o 22,6%.

Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia wyniosły 1.675,2 mln zł i były wyższe w porównaniu do odpisanych w 2013 r. o 15,3 mln zł, tj. o 0,9%. Najbardziej wzrosły kwoty odpisanych zaległości przez izby celne w podatku akcyzowym, tj. o 69,8%. Natomiast zmniejszeniu o 16,4% uległa kwota przedawnionych zaległości w urzędach skarbowych.

Zaległości w cłach wyniosły na koniec 2014 r. 323,8 mln zł i w porównaniu do 2013 r. zmniejszyły się o 21,4%. Na zmniejszenie zaległości wpływ miało odpisanie należności z tytułu przedawnień. W 2014 r. kwota należności odpisanych z tytułu przedawnień wyniosła 82,1 mln zł, i w porównaniu do 2013 wzrosła o 116,1%. Głównym powodem przedawnień należności celnych był brak majątku dłużników, z którego możliwe byłoby przeprowadzenie skutecznego postępowania egzekucyjnego

lub unikanie egzekucji poprzez ukrywanie majątku. Wskaźnik skuteczności egzekucji zwiększył się z 4,8% w 2013 r. do 9,6% w 2014 r. Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi zmniejszyła z 75,7 mln zł w 2013 r. do 53,0 mln zł w 2014 r., tj. o 30,0%, a kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła z 3,6 mln zł w 2013 r. do 5,1 mln zł w 2014 r., tj. o 40,3%.

Drugi rok z rządu nie został osiągnięty zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych. Miernik taki został przyjęty w *Planie działalności Ministra Finansów na 2014 r.* do pomiaru stopnia realizacji przez jednostki podległe jednego z najważniejszych celów, jakim było zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych. Miernik planowany do osiągnięcia w wysokości 92,5%, został zrealizowany na poziomie 91,6%, co było wynikiem wzrostu niezapłaconych przez podatników należności podatkowych.

Jednostki podległe Ministrowi Finansów w 2014 r. zrealizowały dochody podatkowe brutto¹¹⁹ i cło na kwotę 298,8 mld zł, tj. wyższą o 5,8% niż w roku 2013. Na funkcjonowanie urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów wydatkowano 5.956,9 mln zł¹²⁰, tj. więcej niż w 2013 r. i 2012 r. odpowiednio o 0,3% i o 1,1%. W roku 2014 wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,99% zrealizowanych przez ten aparat dochodów brutto, wskaźnik ten obniżył się (o 0,11 punktu procentowego) w porównaniu do 2013 r., w którym na sfinansowanie działalności urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów wydatkowano 2,10% zrealizowanych przez ten aparat dochodów (w 2012 r. 2,05%).

2.1.2. Dochody budżetu środków europejskich

Wyodrębniony w ramach budżetu państwa budżet środków europejskich¹²¹ obejmował dochody i wydatki z tytułu realizacji programów *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013*, *Wspólnej Polityki Rolnej*, *Programu Operacyjnego Zrównowazony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO „Ryby”)*, *Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy*, *Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014*, *Mechanizmu Finansowego Europejskiego Programu Gospodarczego 2009-2014*. W latach 2011-2014 dochody zrealizowane zostały w wysokości 251.455,7 mln zł i pozwalały na sfinansowanie 96,2% poniesionych w tym okresie wydatków budżetu środków europejskich (261.416,8 mln zł).

¹¹⁹ Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z PIT i CIT (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od kopalni oraz podatków zniesionych.

¹²⁰ Tj. wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach *Urzędy skarbowe, Urzędy kontroli skarbowej, Izby skarbowe, 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).

¹²¹ Budżet środków europejskich został wyodrębniony w ramach budżetu państwa w 2010 r.

Tabela 25. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
	mln zł			
Dochody budżetu środków europejskich	48.590,6	64.655,3	70.121,4	68.088,4
Wydatki budżetu środków europejskich	60.829,7	68.309,0	63.872,4	68.405,7
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	79,9	94,7	109,8	99,5

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

Najwyższe tempo wzrostu dochodów wystąpiło w 2012 r. (33,1%). Uzyskane w 2014 r. dochody budżetu środków europejskich były o 2,9% niższe niż w 2013 r. i o 5,3% wyższe w porównaniu do roku 2012. W latach 2011-2012 oraz w roku 2014 dochody były niższe od wydatków budżetu środków europejskich odpowiednio o 20,1%, 5,4% i 0,5%. Natomiast w roku 2013 dochody były wyższe od wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich o 6.249,0 mln zł, tj. o 9,8%. Stopień finansowania wydatków środkami stanowiącymi dochody budżetu środków europejskich nie wynika wprost z relacji pomiędzy wielkością wpływów z budżetu UE i zrealizowanych wydatków. Środki europejskie stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek dochodów części *Dochody budżetu środków europejskich*. Biorąc pod uwagę fakt, iż to Minister Finansów decyduje o ich przeznaczeniu, część środków faktycznie już przekazanych przez KE do Polski nie stanowi dochodów budżetu środków europejskich. Na koniec 2014 r. kwota tych środków przekraczała 4 mld euro. Nie ma więc bezpośredniej korelacji pomiędzy wielkością środków uzyskanych z UE i wielkością dochodów budżetu środków europejskich. Do końca 2014 r. Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych, ani też regulacji wewnętrznych, określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych. Wprowadzony w 2013 r. mechanizm konsolidacji środków europejskich spowodował przekazywanie środków z rachunków programowych do budżetu państwa. Jednak Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody budżetu środków europejskich. Praktyka taka pozwalała na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym wyniku budżetu środków europejskich. Z wyjaśnień Ministerstwa Finansów wynika, że Minister Finansów definiuje długookresowe cele kierując się nadrzędną zasadą zapewnienia płynnego finansowania programów operacyjnych.

Tabela 26. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	48.590,6	64.655,3	70.121,4	68.088,4
Krajowe Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007-2013	20.162,9	34.732,6	34.283,3	37.342,3
Regionalne Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007-2013	10.786,6	10.047,6	13.464,8	9.153,7
Granty Europejskiego Funduszu Społecznego	0,7	0,0	0,5	0,6
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	251,1	291,5	581,3	528,9
Wspólna Polityka Rolna	17.372,5	19.446,0	21.519,8	20.481,7
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	16,9	137,6	191,4	282,7
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Programu Gospodarczego 2009-2014	–	–	80,2	298,5

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

W strukturze dochodów budżetu środków europejskich w latach 2011-2014 dominującą pozycję stanowiły dochody z tytułu realizacji programów *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* (ponad 67%) i *Wspólnej Polityki Rolnej* (ponad 31%). W ramach *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* najwyższe łączne dochody za okres czterech lat zrealizowano z tytułu *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* (73.050,6 mln zł), *Regionalnych Programów Operacyjnych* (43.452,7 mln zł), *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (24.492,4 mln zł) oraz *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* (22.814,4 mln zł). W omawianym okresie na dochody ze środków *Wspólnej Polityki Rolnej* przekazano 78.820,0 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2014 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 77.957,1 mln zł, w tym 23.734,6 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej*. Zrealizowane w 2014 r. dochody wyniosły 68.088,4 mln zł (w tym w ramach WPR 20.481,7 mln zł) i stanowiły 87,3% kwoty planowanej i 97,1% wykonania 2013 r.

Tabela 27. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2013-2014

Wyszczególnienie	2013	2014		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM, w tym:	70.121,4	77.957,1	68.088,4	97,1	87,3
Programy Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, w tym:	47.748,6	51.411,7	46.496,6	97,4	90,4
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	17.606,8	24.427,6	21.243,5	120,7	87,0
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	7.667,8	7.217,0	7.258,6	94,7	100,6
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	7.312,2	7.875,5	6.856,7	93,8	87,1
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	1.696,5	1.780,2	1.983,4	116,9	111,4
Regionalne Programy Operacyjne (RPO), w tym:	13.464,8	10.110,5	9.153,7	68,0	90,5
Dolnośląskie	1.075,6	827,1	771,0	71,7	93,2

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW
EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH

Wyszczególnienie	2013	2014		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Kujawsko-Pomorskie	681,1	846,5	615,2	90,3	72,7
Lubelskie	946,1	664,4	627,4	66,3	94,4
Lubuskie	295,3	249,2	173,9	58,9	69,8
Łódzkie	870,2	391,3	430,7	49,5	110,1
Małopolskie	1.074,1	544,6	467,4	43,5	85,8
Mazowieckie	1.356,1	1.133,8	1.150,5	84,8	101,5
Opolskie	372,6	247,8	256,1	68,7	103,3
Podkarpackie	921,4	725,7	676,2	73,4	93,2
Podlaskie	385,0	487,4	467,1	121,3	95,8
Pomorskie	699,4	471,1	374,5	53,5	79,5
Śląskie	1.565,9	1.260,1	1.175,1	75,0	93,3
Świętokrzyskie	731,7	507,4	377,2	51,6	74,3
Warmińsko-mazurskie	820,1	699,2	752,0	91,7	107,6
Wielkopolskie	1.036,0	451,7	338,3	32,7	74,9
Zachodniopomorskie	634,2	602,9	501,2	79,0	83,1
Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO „Ryby”)	581,3	547,0	528,9	91,0	96,7
Perspektywa Finansowa 2014-2020	–	1.127,6	–	x	x
Wspólna Polityka Rolna (WPR), w tym:	21.519,8	23.734,6	20.481,7	95,2	86,3
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013 ¹	7.784,7	8.942,8	6.633,9	85,2	74,2

¹ Bez dochodów dotyczących finansowania wyprzedzającego PROW 2007-2013 (240,8 mln zł).

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

W 2014 r. dochody z tytułu refundacji wydatków na programy realizowane w ramach *Narodowej Strategii Spójności* zostały wykonane w kwocie 46.496,6 mln zł, tj. w 90,4%. Niższe od planu było zarówno wykonanie dochodów z tytułu krajowych programów operacyjnych (o 3.958,0 mln zł, tj. o 9,6%), jak i regionalnych programów operacyjnych (o 956,7 mln zł, tj. o 9,5%). Wskaźnik wykonania planu dochodów dla regionalnych programów operacyjnych kształtował się od 72,7% dla *RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego* do 110,1% dla *RPO Województwa Łódzkiego*.

Dochody z tytułu *PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich* wyniosły 528,9 mln zł, tj. 96,7% planu. Poniżej prognozy zrealizowano dochody z tytułu *Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy* (o 130,8 mln zł, tj. o 31,6%) oraz *Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014* i *Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014* (o 424,4 mln zł, tj. o 58,7%).

W związku z realizacją zadań w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* na dochody wpłynęło 20.481,7 mln zł (w tym 363,4 mln zł dotyczących *PROW 2014-2020*), tj. o 13,7% poniżej planu i o 4,8% poniżej wykonania 2013 r. (21.519,8 mln zł). Na niezrealizowanie planu dochodów dotyczących *WPR* wpłynęło niższe o 3.114,5 mln zł (o 13,3%) wykonanie dochodów z tytułu refundacji wydatków otrzymanych z budżetu UE oraz niższe o 138,3 mln zł, tj. o 36,5% dochody z tytułu refundacji finansowania wyprzedzającego *PROW 2007-2013*.

Ministerstwo Finansów wskazało, że z uwagi na refundacyjny charakter dochodów budżetu środków europejskich z tytułu *WPR* ich wysokość jest ściśle uzależniona od zrealizowanych w danym roku wydatków, które podobnie jak dochody, zostały w 2014 r. wykonane na poziomie niższym od pla-

nowanego. Niższa refundacja finansowania wyprzedzającego *PROW 2007-2013* wynikała głównie z niższej od planowanej realizacji *PROW* zarówno w 2014 r., jak i w ostatnim kwartale 2013 r.¹²², jak również ze specyfiki zadań realizowanych w ramach tego programu, bowiem refundacja wydatków poniesionych w roku „n” nie zawsze dokonywana jest w tym samym roku, co może znacząco wpłynąć na poziom zrealizowanych dochodów.

Na 2014 r. przewidziane zostały dochody z tytułu środków uzyskanych w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 w wysokości 1.127,5 mln zł. Do końca 2014 r. na rachunki programowe w NBP w ramach *Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rybackiej* wpłynęły zaliczki w łącznej kwocie 245,7 mln euro, z czego 52,1 mln euro stanowiły zaliczki z *Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym*. Środki te nie zostały przekazane w 2014 r. na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, w związku z czym nie wykonano planu dochodów z tego tytułu. Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że na etapie powstawania projektu ustawy budżetowej na 2014 r. zakładano, że wszystkie nowe programy operacyjne w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 będą zatwierdzone i uruchomione w połowie 2014 roku, a otrzymana z Komisji Europejskiej zaliczka w ramach przyjętych programów operacyjnych zostanie przeznaczona na sfinansowanie pierwszych wydatków w ramach nowej perspektywy finansowej. Ponieważ programy te zostały zatwierdzone przez KE dopiero z końcem 2014 r. nie było konieczności dokonywania płatności w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020, a tym samym uruchamiania środków budżetowych.

2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- ▶ **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 380.925,2 mln zł.**
- ▶ **Ponad 50% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostało wykonanych w czterech działach i w dziewięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej.**
- ▶ **Ponad 40% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych.**

W ustawie budżetowej na rok 2014 ustalono limit wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na kwotę 403.636,2 mln zł. Wykonane wydatki wyniosły 380.925,2 mln zł i stanowiły 96,4% planu po zmianach (395.176,7 mln zł), wydatki budżetu państwa 96,1% planu po zmianach, wydatki budżetu środków europejskich 97,9% planu po zmianach.

2.2.1. Struktura wydatków

Zrealizowane w 2014 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 1,1% niższe od wydatków poniesionych rok wcześniej. Zmniejszenie to wynikało z ograniczenia wydatków budżetu państwa o 2,7%, podczas gdy wydatki środków europejskich wzrosły o 7,1%.

W 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich, znaczący udział w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery¹²³ do jednostek sektora finansów publicznych.

¹²² Zgodnie z przepisami UE refundacje z tytułu *PROW* przekazywane są cztery razy w roku; refundacja za ostatni kwartał 2013 r. wpłynęła w pierwszym kwartale 2014 r.

¹²³ 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.

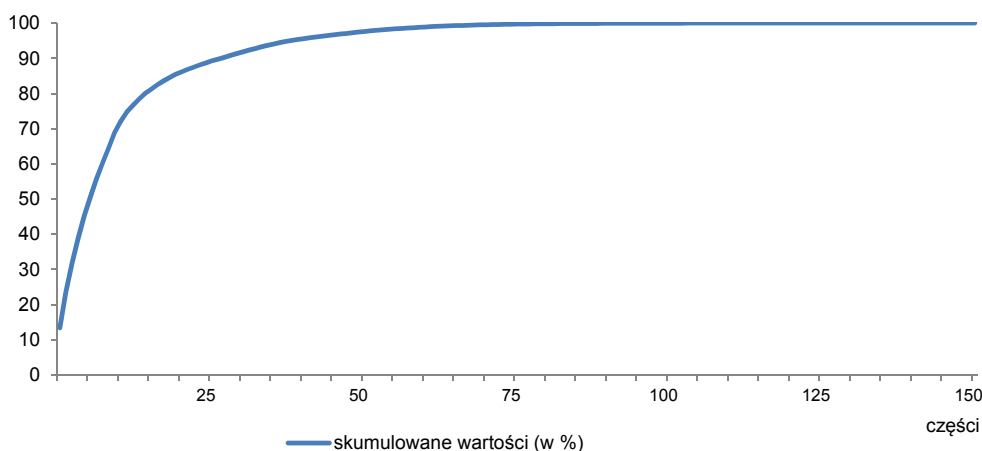
Udział transferów w wydatkach ogółem przekraczał 40%, a po uwzględnieniu transferów przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z pominięciem rachunku wydatków, udział ten przekroczyłby 43%. Oznacza to, że niemal połowa środków zgromadzonych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich służyła zasilaniu innych jednostek sektora finansów publicznych w celu realizacji zadań publicznych. Poziom redystrybucji środków wewnątrz sektora za pośrednictwem budżetu państwa, będący miarą centralizacji finansów publicznych, był nadal wysoki.

W 2014 r. wydatki były realizowane w 151 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. Podobnie jak w roku poprzednim, 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* (317 jednostek), *Sprawiedliwość* (211 jednostek), *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (161 jednostek) i *Obrona narodowa* (102 jednostki). Na koniec 2014 r. w administracji rządowej funkcjonowało 3.053 państwowe jednostki budżetowe.

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.

Nie uległo zmianie zróżnicowanie wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przypisanych do poszczególnych części budżetowych. Ponad 90% wydatków zrealizowano w 28 częściach (w tym w ośmiu województwach), a ponad 95% – w 40 częściach (w tym w piętnastu województwach). Jednocześnie na 97 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 68 częściach wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie przekroczyły nawet 50 mln zł.

Wykres 16. Koncentracja wydatków w częściach budżetowych w 2014 r.

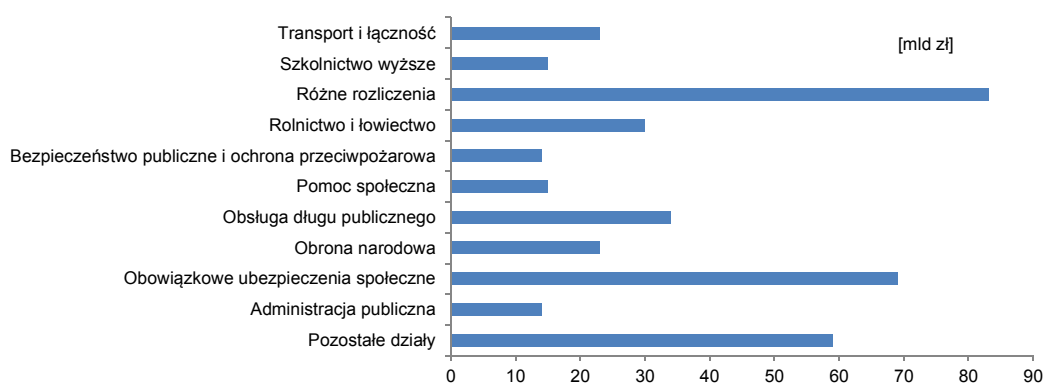


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2014 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były realizowane w 33 działach klasyfikacji budżetowej. Ich liczba nie uległa zmianie w porównaniu do 2013 r. Charakterystyczną cechą struktury działowej jest koncentracja większości wydatków w zaledwie kilku działach. Blisko połowa łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich została zrealizowana w trzech działach, tj. *Różne rozliczenia*, *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* oraz *Obsługa długu publicznego*. Udział tych działów w wydatkach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich zmniejszył się z 54,9% w 2009 r.¹²⁴ do 49,0% w roku 2014.

Około 75% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano w ośmiu działach, a ponad 85% – w jedenastu działach. Oprócz wcześniej wymienionych działów, wydatki koncentrowały się w dziale *Rolnictwo i łowiectwo*, *Obrona narodowa*, *Transport i łączność*, *Pomoc społeczna*, *Szkolnictwo wyższe*, *Administracja publiczna*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* oraz *Wymiar sprawiedliwości*. Na pozostałe 22 działy przypadało łącznie niespełna 13% wydatków.

Wykres 17. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. według działów klasyfikacji budżetowej



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

W analizowanym okresie największe środki w budżecie państwa i budżecie środków europejskich przeznaczono na realizację zadań finansowanych w dziale *Różne rozliczenia*. W 2014 r. wyniosły one prawie 83 mld zł. 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, znalazł się dział *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*. Na finansowanie zadań z tego zakresu przeznaczono z budżetu państwa ponad 69 mld zł.

Trzecie miejsce pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (34,5 mld zł) zajmuje *Obsługa długu publicznego*. W 2014 r. po raz pierwszy od czterech lat zaha-mowana została tendencja wzrostowa wydatków w tym dziale.

¹²⁴ W 2009 r. środki europejskie nie były wyodrębnione w budżecie państwa.

Na czwartym miejscu znalazły się wydatki w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* (30,5 mld zł). Były one przeznaczone niemal wyłącznie na zadania związane z rolnictwem. W odróżnieniu od trzech pierwszych działów, głównym źródłem finansowania zadań realizowanych w tym dziale były środki europejskie.

Tabela 28. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009, 2011, 2013-2014 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2009	2011	2013	2014		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
OGÓŁEM	298,0	363,5	385,2	380,9	82,0	18,0
Różne rozliczenia, z tego:	67,3	80,7	83,9	82,9	84,9	15,1
Subwencja ogólna dla jst	45,4	48,3	51,3	51,2	100,0	0,0
Rozliczenia z budżetem ogólnym UE	13,4	14,7	18,1	17,3	100,0	0,0
Regionalne Programy Operacyjne 2017–2013	5,9	12,7	9,7	9,7	9,2	90,8
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	2,1	4,5	4,4	4,3	12,0	88,0
Pozostałe	0,5	0,4	0,5	0,3	100,0	0,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	64,0	72,4	74,8	69,1	100,0	0,0
Obsługa długu publicznego	32,2	36,0	42,5	34,5	100,0	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	16,0	28,6	32,0	30,5	28,3	71,7
Obrona narodowa	16,8	19,2	20,1	23,4	100,0	0,0
Transport i łączność	13,3	21,6	19,9	22,9	38,4	61,6
Pomoc społeczna	12,5	13,5	14,3	14,5	99,9	0,1
Szkolnictwo wyższe	11,7	13,2	14,2	15,3	94,0	6,0
Administracja publiczna	10,7	13,2	14,1	14,1	89,4	10,6
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13,5	13,1	13,7	13,8	99,3	0,7
Wymiar sprawiedliwości	9,3	10,0	10,5	11,0	98,7	1,3
Ochrona zdrowia	6,8	8,0	8,0	7,7	95,2	4,8
Przetwórstwo przemysłowe	2,5	6,0	7,8	8,5	14,9	85,1
Nauka	4,4	6,4	6,6	7,1	70,4	29,6
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3,5	4,2	4,5	4,8	76,6	23,4
Pozostałe działy	13,5	17,7	18,2	20,8	69,2	30,8

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 działach *Różne rozliczenia*, *Nauka*, *Administracja publiczna* oraz *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*.

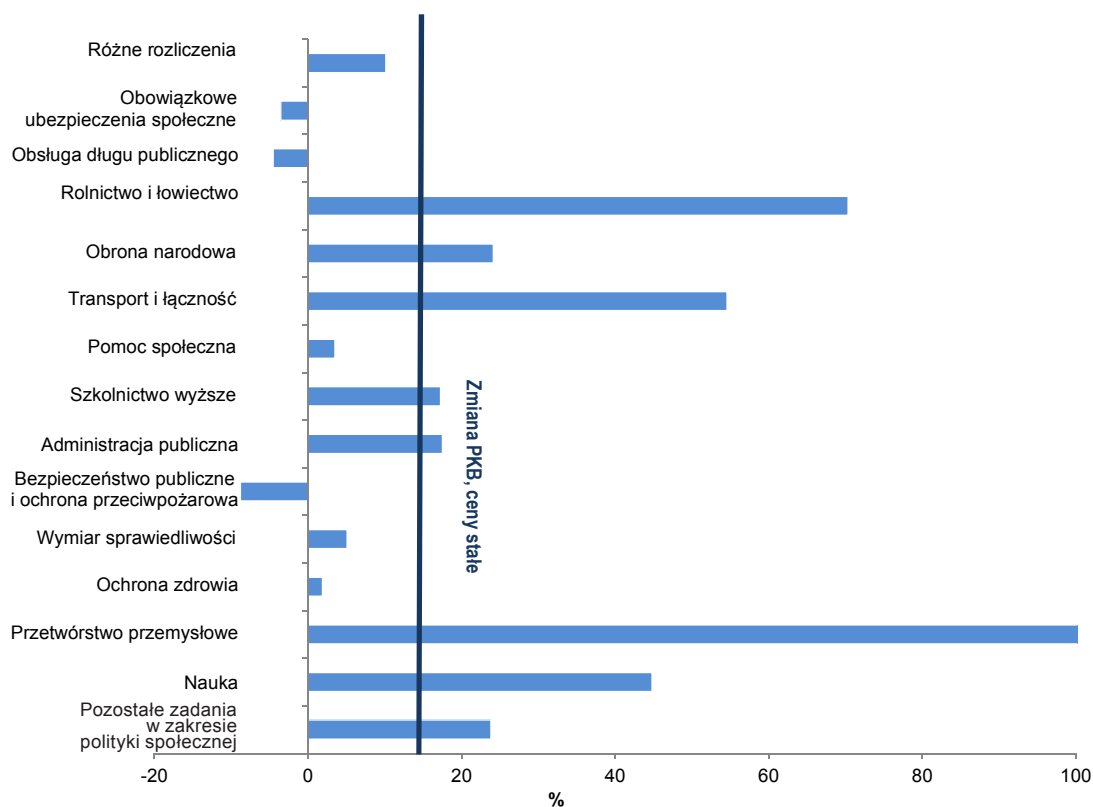
Spadek wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odnotowano w czterech kluczowych działach, tj. *Różne rozliczenia*, *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, *Obsługa długu publicznego* oraz *Rolnictwo i łowiectwo*.

Wzrost wydatków odnotowano natomiast w działach *Obrona narodowa*, *Transport i łączność* oraz *Pomoc społeczna*, przy czym wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację zadań w tych działach rosły znacznie szybciej od wzrostu PKB w cenach stałych.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonane w 2014 r. były realnie o 14,4% wyższe od wydatków poniesionych w 2009 r. Dla porównania w tym samym okresie PKB liczony w cenach stałych wzrósł o 16,4%.

Porównanie zmiany realnych wydatków, jaka nastąpiła pomiędzy 2009 r. a 2014 r. w największych działach klasyfikacji budżetowej wskazuje na duże zróżnicowanie kierunków i tempa zmian. Z jednej strony można zaobserwować zmniejszenie wydatków na bezpieczeństwo publiczne, obsługę długu publicznego, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, a z drugiej strony wzrost wydatków wyższy niż wartość produktu krajowego brutto w dziewięciu działach – *Rolnictwo i łowiectwo*, *Transport i łączność*, *Przetwórstwo przemysłowe*, *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, *Obrona narodowa*, *Nauka*, *Oświata i wychowanie*, *Gospodarka mieszkaniowa* oraz *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*.

Wykres 18. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wybranych działach i produkt krajowy brutto w 2014 r. w relacji do wielkości z 2009 r.



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

Opisane powyżej różnice w średniookresowej dynamice wydatków w poszczególnych działach spowodowały przesunięcia w strukturze wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Od 2009 r. zwiększył się udział wydatków w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* (o 2,6 punktu procentowego), *Transport i łączność* (o 1,6 punktu procentowego), *Przetwórstwo przemysłowe* (o 1,4 punktu procentowego) i był to stały trend. Wzrosły także wydatki w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (o 0,9 punktu procentowego). Zmiany w strukturze wydatków dokonały się między innymi kosztem zmniejszenia udziału wydatków w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (o 3,3 punktu procentowego), *Obsługa długu publicznego* (o 1,8 punktu procentowego), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (o 0,9 punktu procentowego) oraz *Różne rozliczenia* (o 0,8 punktu procentowego).

Tabela 29. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009, 2011 i 2013-2014 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2009	2011	2013	2014
	Ogółem = 100			
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Różne rozliczenia	22,6	22,2	21,8	21,8
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	21,5	19,9	19,4	18,2
Obsługa długu publicznego	10,8	9,9	11,0	9,0
Rolnictwo i łowiectwo	5,4	7,9	8,3	8,0
Obrona narodowa	5,6	5,3	5,2	6,1
Transport i łączność	4,4	5,9	5,2	6,0
Szkolnictwo wyższe	3,9	3,6	3,7	4,0
Pomoc społeczna	4,2	3,7	3,7	3,8
Administracja publiczna	3,6	3,6	3,7	3,7
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4,5	3,6	3,6	3,6
Wymiar sprawiedliwości	3,1	2,7	2,7	2,9
Przetwórstwo przemysłowe	0,8	1,7	2	2,2
Ochrona zdrowia	2,3	2,2	2,1	2,0
Nauka	1,5	1,8	1,7	1,9
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1,2	1,2	1,2	1,3
Pozostałe działy	4,6	4,8	4,7	5,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kolejność działów według wielkości wydatków cechuje się dużą trwałością. Od wielu lat przewodzą *Różne rozliczenia*, *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* i *Obsługa długu publicznego*. Wydatki na obronę narodową nadal są niższe od wydatków na rolnictwo, wydatki na administrację publiczną obniżyły się wobec wydatków na pomoc społeczną i szkolnictwo wyższe oraz pozostają nieznacznie wyższe od wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. W 2014 r. przeznaczono większe środki budżetowe na finansowanie przetwórstwa przemysłowego niż na naukę.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. były realizowane w 392 rozdziałach klasyfikacji budżetowej, odpowiadających określonym zadaniom publicznym lub grupie zadań

o podobnym charakterze. W dwudziestu największych rozdziałach koncentrowało się około 69,5% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w trzydziestu – około 77,6%, a w stu rozdziałach – około 95,3%. Na pozostałych prawie trzysta rozdziałów klasyfikacji budżetowej przypadło niespełna 5% wydatków.

W 2014 r. ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano zaledwie w dziewięciu 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 (KRUS), Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego, Działalność dydaktyczna (szkół wyższych)*, a także *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*. W 34 rozdziałach wydatkowano 80% środków, a 95% środków – w 97 rozdziałach. W porównaniu z latami 2009 i 2011 poziom koncentracji wydatków pozostawał na zbliżonym poziomie.

Tabela 30. Liczba rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w których zrealizowano określoną część budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009, 2011 i 2013-2014

Wyszczególnienie	2009	2011	2013	2014
	Liczba rozdziałów o największych wydatkach			
50%	8	8	8	9
60%	11	12	12	14
70%	20	18	19	21
80%	31	31	32	34
90%	58	63	62	65
95%	93	96	94	97
100%	389	385	391	392

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kluczowe znaczenie dla wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. miały wydatki ujęte w dwudziestu jeden rozdziałach, z których każdy stanowił co najmniej 1% wydatków ogółem budżetu. Podobnie jak w latach poprzednich, największą część (30% środków) budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono na wypłatę części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, na dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na obsługę płatności przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz na obsługę długu krajowego.

Analiza wydatków finansowanych za pomocą środków budżetu państwa, z pominięciem środków europejskich wskazuje, że udział łącznych wydatków na obsługę długu – krajowego i zagranicznego – zmniejszył się z 10,8% wydatków budżetu państwa w 2009 r. do 9,0% w roku 2014.

Tabela 31. Rozdziały o największych wydatkach w 2014 r., ich udział w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz miejsce w rankingu w 2009, 2011 i 2013-2014 r.

Nazwa rozdziału	2009	2011	2013	2014	2009	2011	2013	2014
	Miejsce w rankingu				Udział w wydatkach ogółem (%)			
Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	1	2	1	1	11,2	10,2	10,3	10,4
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2	1	2	2	10,2	10,3	9,6	8,0
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	5	4	4	3	4,5	6,9	7,3	6,9
Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	3	3	3	4	8,6	7,5	8,4	6,5
Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych	6	6	5	5	4,5	4,1	4,7	4,5
Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	7	7	7	6	4,0	3,8	4,0	4,2
Fundusz Emerytalno-Rentowy	4	5	6	7	5,3	4,2	4,1	4,2
Działalność dydaktyczna	8	10	8	8	3,2	2,9	2,8	3,1
Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	9	11	11	9	2,9	2,6	2,5	2,5
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	13	8	10	10	2,0	3,5	2,5	2,5
Obsługa zadłużenia zagranicznego i innych operacji zagranicznych	11	12	9	11	2,2	2,4	2,6	2,5
Drogi publiczne krajowe	10	9	13	12	2,4	3,4	2,0	1,9
Centralne wsparcie (w obronie narodowej)	14	13	12	13	2,0	2,0	2,1	1,9
Jednostki sądownictwa powszechnego	16	15	16	14	1,7	1,5	1,5	1,6
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	12	14	14	15	2,0	1,6	1,6	1,6
Komendy powiatowe Policji	15	16	15	16	1,8	1,5	1,5	1,6
Infrastruktura kolejowa	43	26	24	17	0,4	0,7	0,7	1,5
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	31	18	17	18	0,5	1,2	1,2	1,5
Zabezpieczenie wojsk	18	20	19	19	1,1	1,0	1,0	1,3
Program Operacyjny Kapitał Ludzki (komponent regionalny)	26	17	18	20	0,7	1,2	1,2	1,1
Razem 20 rozdziałów o największych wydatkach	x	x	x	x	72,8	72,9	71,9	69,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2014 r. nastąpiło znaczne zmniejszenie wydatków na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz na obsługę skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, co wynikało ze zmian w systemie emerytalnym. Wzrost wydatków przekazanych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa był efektem zwiększonego napływu środków europejskich dla polskiego rolnictwa.

2.2.2. Wydatki według grup ekonomicznych

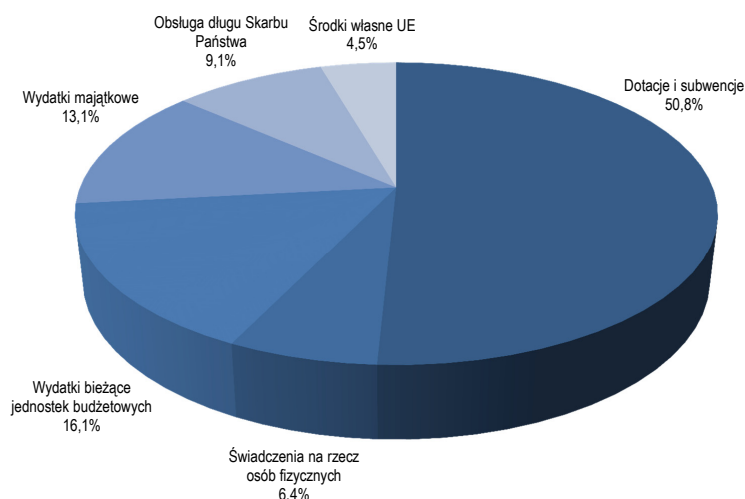
Wydatki budżetu państwa podzielone zostały, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹²⁵ na grupy wydatków, tj.:

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

Ten układ wydatków zaburza wyodrębniona w ustawie budżetowej dodatkowa grupa wydatków *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*. Kategoria ta obejmuje wydatki faktycznie należące do wyżej wymienionych grup ekonomicznych, co utrudnia odczytywanie wielkości całkowitych wydatków uwzględniających ich charakter ekonomiczny i ogranicza przejrzystość finansów publicznych. Prezentowanie części wydatków z poszczególnych grup ekonomicznych w dodatkowo wydzielonej grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zmienia obraz finansów publicznych w istotny sposób, wpływając przede wszystkim na wielkość wydatków majątkowych oraz wydatków na dotacje i subwencje. Dlatego też w dalszej części analizy wykonanie wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych prezentowane jest z uwzględnieniem wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*.

W 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych, największy udział w wydatkach ogółem stanowiły *Dotacje i subwencje* (50,8%), *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (16,1%) oraz *Wydatki majątkowe* (13,1%). Wyniki analizy wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich potwierdzają, że podobnie jak w roku ubiegłym, wydatki te były w przeważającej części dystrybuowane – w formie dotacji i subwencji na zadania bieżące – do innych osób prawnych, zarówno sektora finansów publicznych, jak i innych sektorów. W 2014 r. uwagę zwraca zmniejszenie się udziału wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach ogółem.

Wykres 19. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r.



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

¹²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

Prawie 80% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. przeznaczono na dotacje i subwencje, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe.

Analiza danych w okresie od 2009 r. do 2013 r. wskazuje na dosyć stabilny, wysoki udział dotacji i subwencji na zadania bieżące w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Pomimo zmniejszenia się kwoty tych wydatków w 2014 r. w porównaniu do roku ubiegłego o 2,2%, nadal ponad połowa wydatków realizowana była w tej formie.

Tabela 32. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
	mld zł			
OGÓŁEM	363,5	386,3	385,2	380,9
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	187,3	192,6	197,8	193,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21,9	23,0	24,0	24,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	56,8	58,5	59,9	61,4
Wydatki majątkowe	46,8	54,2	42,9	49,9
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	9,8	9,8	10,2	12,6
Dotacje i subwencje	37,0	44,4	32,7	37,3
Obsługa długu Skarbu Państwa	36,0	42,1	42,5	34,5
Środki własne Unii Europejskiej	14,7	15,9	18,1	17,3
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	51,5	49,9	51,4	50,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,0	6,0	6,2	6,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	15,6	15,1	15,6	16,1
Wydatki majątkowe	12,9	14,0	11,1	13,1
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	2,7	2,5	2,6	3,3
Dotacje i subwencje	10,2	11,5	8,5	9,8
Obsługa długu Skarbu Państwa	9,9	10,9	11,0	9,0
Środki własne Unii Europejskiej	4,1	4,1	4,7	4,5

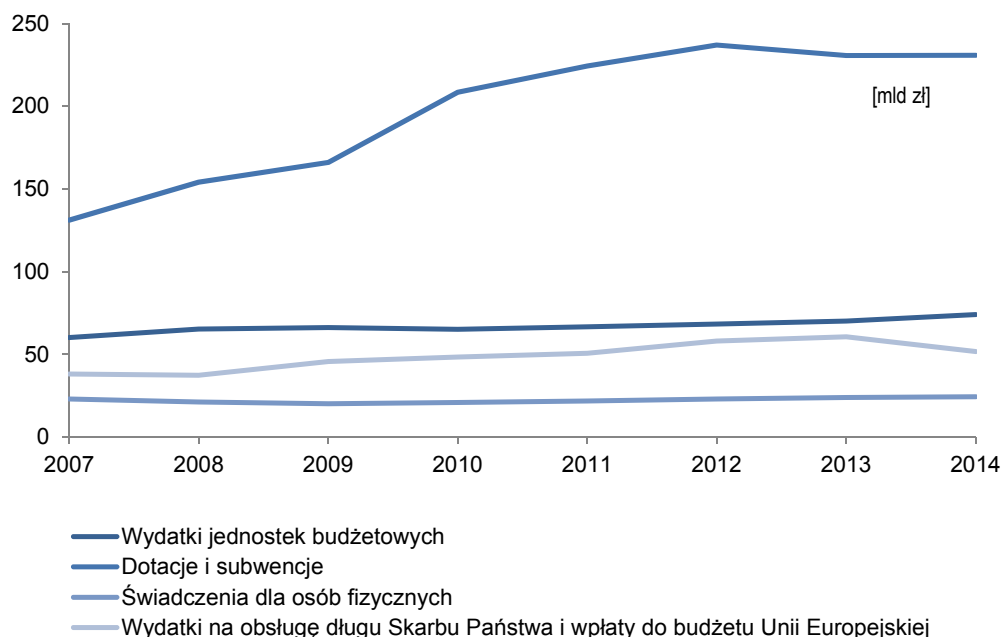
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W relacji do wydatków 2013 r. w najwyższym stopniu wzrosły *Wydatki majątkowe* (o 16,3%) i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 2,5%).

Na przestrzeni ostatnich kilku lat nie odnotowuje się istotnych zmian w strukturze wydatków. Udział poszczególnych grup wydatków w wydatkach ogółem jest w miarę stabilny. Można jednak zauważyć systematyczny wzrost wydatków na *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* i *Wydatków bieżących jednostek budżetowych*.

W 2014 r., po raz pierwszy od kilku lat, zmniejszyła się kwota wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa (o 18,8%) i wpłaty do budżetu Unii Europejskiej (o 4,8%).

Wykres 20. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2007-2014 w podziale na kierunki wydatkowania



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

Budżet państwa i budżet środków europejskich jest w dużym stopniu narzędziem dystrybuowania środków na zadania realizowane przez jednostki inne niż państwowe jednostki budżetowe. W 2014 r. dotacje i subwencje na finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych wyniosły 230,8 mld zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 0,1%. Utrzymuje się tendencja szybszego wzrostu zadań bieżących i inwestycyjnych w porównaniu do wydatków ogółem (o 1,2 punktu procentowego).

Najwyższa Izba Kontroli zbadała wydatki pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. Kontrola przeprowadzona została na wybranej próbie wydatków¹²⁶ dysponentów trzeciego stopnia. Próbę wydatków do badania dobrano stosując metody statystyczne (głównie losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) i dobór celowy. Przy doborze próby uwzględniono wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Badaniu u 144 dysponentów trzeciego stopnia poddano próbę wydatków budżetu państwa odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki o łącznej wartości 39.461,3 mln zł. Ponadto w 40 jednostkach zbadano próbę wydatków budżetu środków europejskich o wartości 2.149,0 mln zł.

Na podstawie wybranej próby sprawdzono zgodność realizacji wydatków z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego

¹²⁶ Próba wydatków dobierana była z grupy Wydatki bieżące jednostek budżetowych, Wydatki majątkowe oraz Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu. W wyniku kontroli, w 23 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa, w łącznej kwocie 44,8 mln zł, co stanowiło 0,11% wydatków objętych badaniem.

W wydatkach realizowanych w ramach budżetu środków europejskich nieprawidłowości stwierdzono w czterech jednostkach na łączną kwotę 2,0 mln zł, co stanowiło 0,1% wydatków objętych badaniem.

Skontrolowane w ramach próby wydatki bieżące jednostek budżetowych i wydatki majątkowe w zdecydowanej większości dokonywane były zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy.

Nieprawidłowości w realizacji wydatków bieżących jednostek budżetowych stwierdzono między innymi w:

- Ministerstwie Edukacji Narodowej, w którym w 2014 r. wydatkowano 0,7 mln zł na opłacenie składek na 2015 r. do budżetu Europejskiej Fundacji Młodzieży (0,4 mln zł) i Europejskiego Centrum Języków Nowożytnych (0,3 mln zł) pomimo, że w notach płatniczych tych organizacji określono termin płatności 1/3 każdej składki do końca lutego 2015 r., a pozostałych 2/3 składki do końca czerwca 2015 r.; poprzez opłacenie składek w pełnej wysokości w dniu 23 grudnia 2014 r. z wyprzedzeniem ustalonych terminów o dwa miesiące dokonano płatności 0,2 mln zł, a o sześć miesięcy¹²⁷ kwoty 0,5 mln zł;
- Ministerstwie Środowiska, w którym sfinansowano ze środków rezerwy celowej, poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, niezgodnie z celem jej utworzenia, składkę do organizacji międzynarodowych w kwocie 38,2 mln zł oraz działania w ramach programu *GreenEvo-Akcelerator Zielonych Technologii edycja V, VI, VII (GreenEvo)* służące promowaniu technologii polskich firm za granicą, w tym walkę o rynki zagraniczne firm uczestniczących w tym programie w kwocie 2,2 mln zł; przedmiotowa rezerwa celowa została utworzona w budżecie państwa ze środków *Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mieszczących się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹²⁸; wskazane wyżej zadania nie mieściły się w tym katalogu; składki do organizacji międzynarodowych są zobowiązaniem Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu przynależności do tych organizacji, natomiast celem programu *GreenEvo* jest wspieranie aktywności międzynarodowej firm uczestników i eksportu polskich technologii¹²⁹.

Ponadto stwierdzono przypadki zawierania umów zlecenia, spełniających warunki umów o pracę, określone w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

W Ministerstwie Zdrowia, na podstawie objętych badaniem 160 umów zlecenia i jednej umowy o dzieło stwierdzono, że w 2014 r. z 10 osobami zawarto 61 umów zlecenia o wartości 0,3 mln zł, na realizację bieżących zadań Ministerstwa, wynikających z wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych. Umowy realizowane były w siedzibie Ministerstwa, a osoby świadczące usługi nie były zatrudnione u innego pracodawcy. Umowy zawierane były wielokrotnie z daną osobą na okres

¹²⁷ Opłaty bankowe z tytułu jednorazowego przelewu kwoty składek wyniosły 130 zł.

¹²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹²⁹ <http://greenevo.gov.pl/pl/informacje-ogolne/greenevo/>

średnio od jednego do czterech miesięcy. Przedmiotem umów była między innymi realizacja bieżących zadań organizacyjno-technicznych i pomocniczych, prowadzenie sekretariatu, prowadzenie rejestru umów, weryfikacja umów, analiza sprawozdań, uruchamianie środków finansowych, prowadzenie korespondencji, sporządzanie sprawozdań, wprowadzanie i księgowanie umów w centralnym rejestrze, analiza i weryfikacja kont analitycznych a także rozpatrywanie wpływających skarg. Przyczyną braku możliwości wyeliminowania umów zlecenia dotyczących bieżących zadań Ministerstwa Zdrowia, jak wyjaśniono, były braki kadrowe oraz konieczność zapewnienia ciągłości realizacji nałożonych zadań.

W Ministerstwie Środowiska ze środków przeznaczonych na realizację programu *GreenEvo* w 2014 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 324,9 tys. zł z tytułu zatrudnienia pracowników, do obsługi tego programu, na podstawie umów zlecenia, w tym 264,1 tys. zł na zatrudnienie tych pracowników poprzez agencję pracy tymczasowej. Prace związane z obsługą programu od lipca 2014 r. wykonywało ośmiu pracowników zatrudnionych przez tę agencję, którzy pracowali już wcześniej w Ministerstwie na podstawie umów zlecenia między innymi przy obsłudze programu *GreenEvo*. Stwierdzono również, że charakter wykonywanych obowiązków przez osoby zatrudnione poprzez tę agencję, wyczerpywał znamiona stosunku pracy. Zakres i sposób wykonywanych obowiązków sugerował, że praca musi być wykonywana osobiście i pod kierownictwem. Praca ta nie miała także charakteru doraźnego, sezonowego ani okresowego. Zawarcie umowy z agencją zwiększyło wydatki na zatrudnienie dodatkowych pracowników o koszty narzutu agencji (o 23,02%). W całym 2,5-letnim okresie obowiązywania umowy narzut miał wynieść 0,3 mln zł. Wypłacony w 2014 r. agencji narzut wyniósł 49,4 tys. zł.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w części *Praca* wydatkowano 0,1 mln zł w wyniku zawarcia 52 umów, zlecając osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej realizację prac, które pokrywały się z zakresem zadań pracowników departamentu zlecającego.

W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej cztery osoby, zatrudnione w 2014 r. na podstawie umów zlecenia wykonywały, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. oraz w 2013 r. i 2015 r., określonego rodzaju prace na rzecz tej jednostki, pod kierownictwem wyznaczonych osób oraz w wyznaczonym miejscu i czasie.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto na występowanie w procesach inwestycyjnych tych samych nieprawidłowości, co w latach ubiegłych. Na niższą realizację planu wydatków majątkowych wpływ miały w szczególności stwierdzone przypadki nierzetelnego ich planowania oraz niewłaściwego przygotowania zadań inwestycyjnych do realizacji.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych w wyniku nierzetelnego zaplanowania inwestycji budowlanych powstała konieczność zmian w trakcie roku planu inwestycji, który w znaczącej części (53,2%) nie został wykonany. Z zaplanowanych na 2014 r. czterech zadań inwestycyjnych zrealizowano tylko jedno na kwotę 1,3 mln zł. Przyczynami niezrealizowania pozostałych trzech zadań inwestycyjnych zaplanowanych pierwotnie na 2014 r. były: brak przeniesienia praw własności, brak decyzji Wojewody Mazowieckiego o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla terenu zamkniętego, przy czym z ustaleń kontroli wynika, że o decyzję wystąpiono 22 września 2014 r. Ze względu na problemy techniczne wpływające na wzrost kosztów przebudowy zabezpieczenia zewnętrznego budynków Ministerstwa Spraw Zagranicznych przy Al. Szucha 23 i 21 w postaci betonowych słupów i wysuwanych cylindrów oraz przedłużające się uzgodnienia wewnętrzne w zakresie zabezpiecze-

nia budynków wynikające z wyższego niż przewidywany stopnia skomplikowania zadania zrezygnowano z realizacji tego projektu¹³⁰.

Niepełna realizacja wydatków majątkowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (część *Administracja publiczna*) wynikała głównie z zaniechania przebudowy siedziby Ministerstwa z powodu nieuzyskania od Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy pozwolenia na budowę (między innymi ze względu na protesty właścicieli sąsiednich nieruchomości).

Planowane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT) środki na inwestycje budowlane w kwocie 0,2 mln zł przesunięte zostały (za zgodą Ministra Finansów) głównie na zwiększenie wydatków bieżących jednostek budżetowych. Przewodniczący KRRiT zrezygnował z propozycji Ministerstwa Skarbu Państwa przystosowania obiektu przy ul. Senatorskiej 38 w Warszawie na docelową siedzibę KRRiT ponieważ, jak wykazała zlecona przez KRRiT analiza prawna, do nieruchomości zostały zgłoszone roszczenia reprivatyzacyjne. Przyczyną nierozpoczęcia inwestycji budowlanej przy ul. Sobieskiego 101 była przedłużająca się procedura administracyjna wystawienia zaświadczenia o braku roszczeń do tej nieruchomości.

Ponadto w Ministerstwie Zdrowia nie wykorzystano w 2014 r. środków inwestycyjnych w wysokości 36,8 mln zł (23,0%) przeznaczonych na realizację zadań w ramach *Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych*¹³¹, co wynikało z przekazania Radzie Ministrów przez Ministra Zdrowia projektu harmonogramu zadań tego programu na 2014 r. i 2015 r. dopiero w dniu 5 maja 2014 r. i jego zmianę 23 lipca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła harmonogram w dniu 28 maja 2014 r., a jego zmianę 12 sierpnia 2014 r. Opóźniło to rozpoczęcie procedur konkursowych na wybór realizatorów zadań. Realizatorzy odmówili zawarcia sześciu umów, w tym:

- Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Zgierzu nie zakupił tomografu komputerowego o wartości 2,9 mln zł, z powodu braku możliwości wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, zrealizowania dostawy i rozliczenia dotacji do 19 grudnia 2014 r.,
- Uniwersytecki Szpital Kliniczny we Wrocławiu odstąpił od zakupu tomografu komputerowego o wartości 2,0 mln zł,
- Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc w Warszawie odstąpił od zadania *Poprawa standardów leczenia operacyjnego i skojarzonego raka płuca, doposażenie i modernizacja klinik i oddziałów torakochirurgii* na kwotę 1,9 mln zł,
- Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. Kopernika w Łodzi odmówił zawarcia umowy na realizację trzech zadań na kwotę łączną 4,3 mln zł, w tym na zakup tomografu komputerowego za 3,4 mln zł,
- Wojewódzki Szpital Zespolony w Kaliszu odstąpił od zawarcia umowy na kwotę 3,3 mln zł z powodu dostarczenia przez dostawcę tomografu komputerowego niezgodnego ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

W wyniku przeprowadzonej kontroli prawidłowości udzielania zamówień publicznych, z wyjątkiem opisanych w dalszej części rozdziału ustaleń kontroli w Krajowym Biurze Wyborczym (KBW) stwierdzono, że wydatki były realizowane na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych w zdecydowanej większości zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³², a ustalone nieprawidłowości miały charak-

¹³⁰ Decyzja Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 31 grudnia 2014 r.

¹³¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych” (Dz. U. Nr 143, poz. 1200 ze zm.).

¹³² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

ter jednostkowy. Dotyczyły w szczególności: zawierania umów z wykonawcami wyłonionymi z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nieządania od wykonawców dokumentów wymaganych przepisami tej ustawy oraz błędów w opisie przedmiotu zamówienia.

W Komendzie Głównej Policji nie sporządzono przedmiaru robót dla dwóch zamówień uzupełniających na łączną kwotę 0,5 mln zł do zamówienia podstawowego na remont pomieszczeń gabine-towo-biurowych przy ul. Puławskiej 148/150 w Warszawie. Stanowiło to naruszenie art. 31 ustawy Prawo zamówień publicznych, który nakłada na zamawiającego obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

W grudniu 2014 r. w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej udzielono, w trybie z wolnej ręki, zamówienia uzupełniającego na kwotę 0,3 mln zł do udzielonego wykonawcy – wybranemu w 2013 r. w trybie przetargu nieograniczonego – zamówienia publicznego na *Opracowanie MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry*, pomimo że zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) do zamówienia podstawowego, termin udzielenia zamówień uzupełniających upłynął 31 stycznia 2014 r. Stanowiło to naruszenie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Centralny Zarząd Służby Więziennej niezgodnie z przepisami art. 36a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych udzielił zamówienia na dostawę zestawów ochronnych¹³³, w ramach realizowanego projektu współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, wprowadzając w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zakaz powierzenia części lub całości zamówienia podwykonawcom. Stanowiło to jednocześnie naruszenie warunku określonego w rozdziale IV pkt 2 Regulaminu w sprawie wdrożenia Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014 oraz § 7 ust. 3 zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji projektu z dnia 27 marca 2013 r. Tym samym wydatki poniesione na realizację zamówienia mogą zostać uznane za niekwalifikowalne i podlegać korekcie finansowej. Na realizację zamówienia w 2014 r. wydatkowano 1,9 mln zł, w tym: 1,6 mln zł z budżetu środków europejskich i 289,7 tys. zł z budżetu państwa.

W 2014 r. Inspektorat Uzbrojenia, realizując zakupy inwestycyjne sprzętu wojskowego, ponownie udzielił 126 zaliczek na kwotę 2.601,9 mln zł na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej¹³⁴, co Najwyższa Izba Kontroli kwestionowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Udzielanie zaliczek w stosowanym wówczas trybie było niezgodne z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹³⁵. Najwyższa Izba Kontroli wniosko-wała między innymi o skuteczny nadzór nad wykonaniem wydatków budżetowych przez podległych dysponentów w zakresie udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówień. W wyniku podjętych działań w Ministerstwie Obrony Narodowej opracowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W projekcie tym przewidziana została możliwość udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówień, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych. Projekt ten został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2015 r. i jest w trakcie prac legislacyjnych.

¹³³ Tj. 240 kompletów udaroodpornych i 628 kompletów kuloodpornych.

¹³⁴ Decyzja Nr 285/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2012 r. w sprawie zasad udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówień sprzętu wojskowego (Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 360 ze zm.)

¹³⁵ Dz. U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania Krajowego Biura Wyborczego związane z wykorzystaniem środków z budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów. Wpływ na to miały między innymi następujące ustalenia kontrolne:

1. Brakowało systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów. Nie została opracowana wieloletnia, docelowa strategia zapewnienia wsparcia informatycznego dla różnego rodzaju wyborów, co było przyczyną udzielania zamówień na opracowanie systemów informatycznych dla obsługi niemal każdego kolejnego wyborów.
2. Nie zostały określone precyzyjnie na etapie postępowania przetargowego oraz w zawartej umowie wymagania jakościowe dla informatycznego systemu obsługi wyborów samorządowych w 2014 roku. Nie sformułowało też wymagań dotyczących metodyki zarządzania projektem w zakresie wytwarzanego oprogramowania.
3. Postępowania przetargowe były prowadzone w sposób nierzetelny. Ponadto niemal na każdym etapie tych postępowań dochodziło w kontrolowanej jednostce do licznych naruszeń przepisów Prawa zamówień publicznych, co w efekcie miało wpływ na wynik niektórych rozstrzygnięć. Komisja przetargowa w dwóch postępowaniach opierała się w swych rozstrzygnięciach na ocenach dokonanych przez pracowników wieloosobowego stanowiska pracy do spraw informatycznego systemu wyborczego i statystyki wyborczej, którzy formułowali swoje uwagi w sposób ogólny, nie dysponując obiektywnymi kryteriami oceny ofert. Zdaniem NIK sytuacja taka wskazuje, że w funkcjonowaniu KBW występował mechanizm korupcyjny, polegający na dowolności w podejmowaniu decyzji przez członków Komisji przetargowej, którzy opierali się na ogólnych i nieweryfikowalnych ocenach wyżej wymienionych pracowników KBW, dokonanych poprzez pryzmat wysoce subiektywnych kryteriów oceny ofert.
4. Nierzetelnie, bez żadnego sprawdzenia, przeprowadzony został odbiór zamówionego oprogramowania do obsługi wyborów. Wykonawcy zapłacono 306,3 tys. zł za produkt, który nie był zgodny z SIWZ oraz z umową. Odbierając zamówiony produkt bez uwag, KBW utrudniło sobie naliczanie kar umownych od wykonawcy.
5. Nie zdefiniowano warunków i procedur dopuszczenia do użytkowania systemu informatycznego wykorzystywanego w trakcie wyborów. Zabrakło w szczególności precyzyjnego określenia warunków, których spełnienie potwierdziłoby, że system działa sprawnie i jest gotowy do użycia w komisjach wyborczych wszystkich szczebli.
6. Dopuszczono do użytkowania systemu informatycznego do obsługi wyborów, który posiadał istotne błędy w zakresie obsługi protokołów (generowanie, opracowanie, wydruk) terytorialnych komisji wyborczych. Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego wykazała szereg nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny. Wykryte błędy mogły prowadzić między innymi do uzyskania nieuprawnionego dostępu do zasobów przez użytkowników systemu centralnego oraz do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów poprzez osoby nieposiadające konta w systemie. NIK nie znalazła dowodów świadczących o wykorzystaniu tej podatności, zawartej w systemie.
7. Dopuszczono do użytkowania w trakcie wyborów system informatyczny, w którym występował błąd krytyczny wynikający z niewłaściwej implementacji algorytmu ustalania wyników wyborów przy remisie wyborczym. Błąd ten został usunięty dopiero w trakcie trwania wyborów.

8. Dopuszczony do użytkowania program Kalkulator wyborczy nie został wystarczająco zabezpieczony, co umożliwiło to pozyskiwanie kodu źródłowego oprogramowania bezpośrednio z udostępnionej publicznie binarnej wersji aplikacji.
9. Zdecydowano o dopuszczeniu do użytkowania w dniu wyborów wadliwego systemu, mimo dwóch nieudanych ogólnopolskich testów oraz zastrzeżeń zawartych w treści raportu audytora.

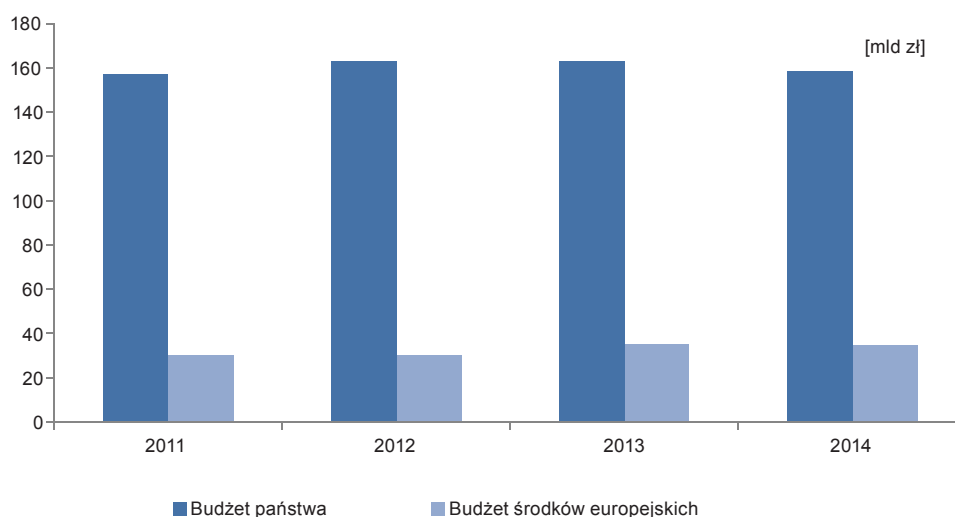
Powyższe nieprawidłowości spowodowały, że w dniu wyborów posługiwano się wersją obciążoną błędami. Nie zapewniono także sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej oraz nie przygotowano i nie wdrożono – adekwatnych do wystąpienia możliwych ryzyk – planów awaryjnych pozwalających na szybką reakcję na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości wskazują na potrzebę dalszego wzmoczenia nadzoru nad przebiegiem realizacji zadań finansowanych z wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych.

Dotacje i subwencje

Dotacje i subwencje stanowią największą grupę wydatków budżetowych. W 2014 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje związane z działalnością bieżącą beneficjentów wyniosły 193.481,9 mln zł i w porównaniu do 2013 r. (197.849,0 mln zł) zmniejszyły się o 4.367,1 mln zł, tj. o 2,2%. Wydatki w tej grupie stanowiły 50,8% ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a ich realizacja wyniosła 98,5% planu po zmianach.

Wykres 21. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2011-2014



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

W 2014 r. dominujący udział (82,0%) w łącznej kwocie dotacji i subwencji stanowiły wydatki z budżetu państwa, które wyniosły 158.646,6 mln zł. Na przestrzeni ostatnich czterech lat udział ten zmniejszył się o 2,0 punkty procentowe na korzyść budżetu środków europejskich.

Tabela 33. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie
	mln zł				
OGÓŁEM, w tym:	187.308,7	192.589,2	197.849,0	196.453,1	193.481,9
Dotacje dla państwowych funduszy celowych	53.352,1	55.825,2	53.712,6	47.209,0	47.201,8
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	48.058,1	50.406,0	51.001,7	50.907,3	50.904,5
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	20.498,0	20.551,6	21.822,8	23.895,2	23.393,1
Dotacje podmiotowe	17.862,6	19.057,0	19.291,9	20.538,2	20.428,0

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

W analizowanym okresie nie wystąpiły istotne zmiany w strukturze wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje. Największy udział stanowiły:

- dotacje dla państwowych funduszy celowych, niemal w całości przeznaczone dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
- dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego,
- dotacje podmiotowe.

Z wyjątkiem dotacji dla państwowych funduszy celowych, których udział w ciągu ostatnich czterech lat zmniejszył się o 4,1 punktu procentowego, udział pozostałych wyżej wymienionych kategorii wzrósł od 0,6 punktu procentowego w przypadku subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego do 1,2 punktu procentowego w przypadku dotacji celowych.

Wydatki na dotacje dla państwowych funduszy celowych oraz wydatki na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zrealizowane prawie 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.

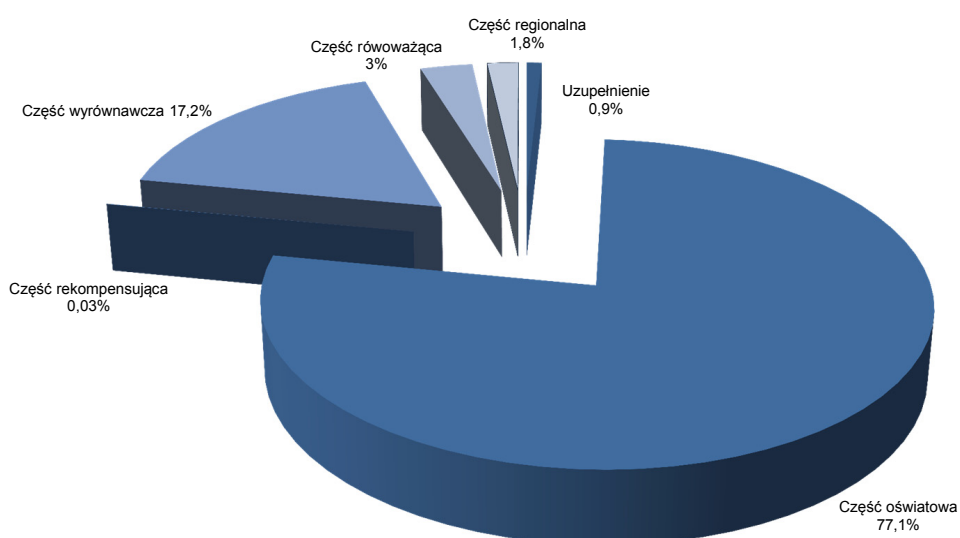
Zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³⁶. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego¹³⁷.

¹³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 513.

¹³⁷ Art. 19 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W analizowanym okresie nie wystąpiły istotne zmiany w strukturze wydatków w tej grupie. Najwyższy udział, stanowiący łącznie w 2014 r. 94,3% subwencji, przypadał na część oświatową oraz część wyrównawczą subwencji.

Wykres 22. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2014 r. na subwencje ogólne wydatkowano 50.904,5 mln zł¹³⁸, tj. o 5,9% więcej niż w 2011 r. i nieznacznie mniej (o 97,2 mln zł) niż w 2013 r.

Część oświatowa subwencji ogólnej 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 oświatowych¹³⁹. Kwota ta była rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014¹⁴⁰.

Poszczególne części subwencji ogólnej należne jednostkom samorządu terytorialnego oraz wysokości wpłat do budżetu państwa zostały wyliczone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Środki w ramach subwencji ogólnej zostały przekazane do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego terminowo i w prawidłowych kwotach.

¹³⁸ Bez wydatków majątkowych w wysokości 299,0 mln zł.

¹³⁹ Art. 28 ust.1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz.1687.

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 8.804,4 mln zł (100,0% planu po zmianach). Część wyrównawczą otrzymało 2.140 gmin, 311 powiatów i 15 województw¹⁴¹.

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 podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin¹⁴², powiatów i województw¹⁴³. Kwotę uzupełniającą w 2014 r. otrzymywały gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju¹⁴⁴, powiaty, w których wskaźnik bezrobocia obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju był wyższy od 1,10 oraz województwa, w których liczba mieszkańców nie przekraczała trzech milionów¹⁴⁵.

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej w łącznej kwocie ogółem 2.445,3 mln zł zostały przekazane 1.447 gminom, 314 powiatom, 66 miastom na prawach powiatu oraz wszystkim województwom. Część równoważąca (regionalna) subwencji ogólnej w 2014 r. była równa wielkości obowiązkowych wpłat tych jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczały – 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 rodzaju¹⁴⁶. Uzyskane środki były następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie szczególnych kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego¹⁴⁷.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano z rezerw łączną kwotę 440,1 mln zł¹⁴⁸, z której 76,3% rozdysponował Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju dla 146 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 (89,0% rozdysponowanej kwoty rezerwy),
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu (4,5%),
- utrzymania w Świnoujściu rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2.000 pojazdów na dobę (6,5%).

¹⁴¹ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, Nr ewid. 92/2015/P/15/001/KAP, Warszawa 2015.

¹⁴² W przypadku gmin wskaźnik dochodów podatkowych uprawniający do otrzymania kwoty podstawowej musi być mniejszy od 92% tego wskaźnika dla wszystkich gmin.

¹⁴³ Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴⁴ Zgodnie z 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.

¹⁴⁵ Art. 20 ust. 7, art. 22 ust. 7 oraz art. 24 ust. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Art. 21a, art. 23a oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴⁸ Art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Pozostała część uzupełnienia z rezerwy subwencji ogólnej (104,1 mln zł) została rozdysponowana, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pomiędzy 380 gmin i 305 powiatów, zgodnie z zasadami podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2014, przyjętymi przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁴⁹.

W 2014 r. wydatki na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 23.393,1 mln zł¹⁵⁰. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawami ustrojowymi, dotacje te 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. Kwota wydatków poniesionych na ten cel była najwyższa w okresie ostatnich czterech lat. W porównaniu do kwoty z 2011 r. wzrosła o 14,1%. Kwoty dotacji przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w 2014 r. były o 1.570,3 mln zł, tj. o 7,2% wyższe od kwot dotacji przekazanych w 2013 r. Wzrost ten był wynikiem zmiany zakresu dotowanych zadań, w tym związanych z przeprowadzonymi w 2014 r. wyborami posłów Parlamentu Europejskiego oraz powszechnymi wyborami samorządowymi. Dotacje celowe przekazane głównie z budżetów wojewodów stanowiły 98,3% wielkości ogółu dotacji na zadania bieżące jednostek samorządu terytorialnego.

Najwyższe kwoty dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego (powyżej 1 mld zł) przeznaczono na zadania z zakresu pomocy społecznej (14.348,4 mln zł), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (2.020,0 mln zł), oświaty i wychowania (1.604,8 mln zł), ochrony zdrowia (1.389,0 mln zł) oraz rolnictwa i łowiectwa (1.335,3 mln zł). Ponadto w formie dotacji finansowano zadania z zakresu transportu i łączności, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz administracji publicznej.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. u dysponentów części budżetu państwa zbadano wydatki na dotacje pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. Badanie przeprowadzono na wybranej próbie wydatków na dotacje, wykorzystując metody statystyczne (głównie losowanie metodą monetarną MUS). W doborze próby uwzględniono wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Zbadano wydatki na dotacje¹⁵¹ w łącznej kwocie 65.305,3 mln zł¹⁵² u 49 dysponentów części budżetu państwa, w tym 16 wojewodów, a także w 48 jednostkach samorządu terytorialnego oraz w wybranych jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Na podstawie wybranej próby sprawdzono prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na dotacje a także wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu państw na realizację zadań.

Najwyższa Izba Kontroli w zdecydowanej większości pozytywnie oceniła planowanie i wykorzystanie wydatków na dotacje przez dysponentów części.

¹⁴⁹ Stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2014 r.

¹⁵⁰ Z uwzględnieniem dotacji na realizację zadań bieżących gmin z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej finansowanych w całości przez budżet państwa w ramach programów rządowych (§ 204) oraz dotacji dla gmin uzdrowiskowych (§ 287).

¹⁵¹ Wydatki na dotacje zrealizowane w grupie paragrafowej *dotacje i subwencje* oraz *wydatki majątkowe*.

¹⁵² Losowania dokonano z rozdziałów mających kluczowe znaczenie dla wykonania budżetu państwa w danej części.

Nieprawidłowości nie stwierdzono także w rozliczaniu objętych kontrolą okołobudżetową¹⁵³ dotacji udzielanych przez Ministra Gospodarki w ramach programów finansowego wsparcia inwestycji¹⁵⁴. Celem kontroli przeprowadzonej u siedmiu beneficjentów¹⁵⁵ było dokonanie oceny realizacji przez beneficjentów postanowień umów o udzielenie wsparcia finansowego inwestycji o szczególnym znaczeniu dla gospodarki polskiej, wypłaconego w 2014 r. Programy te powiązane były z celami określonymi między innymi w strategiach rozwoju kraju – na lata 2007-2015¹⁵⁶ oraz do 2020¹⁵⁷, a także w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*¹⁵⁸. Od początku realizacji wspieranych inwestycji skontrolowani beneficjenci zatrudnili ogółem 2.808 osób, tj. o 30,7% więcej niż ustalono w umowach (2.149), w tym 2.443 osób z wyższym wykształceniem, tj. więcej o 34% (1.823). Z punktu widzenia celów zdefiniowanych w dokumentach strategicznych oraz zadań finansowanych tymi dotacjami, środki przekazane beneficjentom uczestniczącym w powyższych programach zostały wydatkowane efektywnie.

W większości przypadków dysponenci części, stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa. Wojewodowie przekazywali dotacje celowe z zachowaniem przepisów art. 149 i 150 ustawy o finansach publicznych, tj. w terminach umożliwiających realizację zadań zleconych oraz na podstawie umów zawartych na dofinansowanie zadań własnych. W umowach o dotacje zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, określając w nich między innymi termin i sposób rozliczenia udzielonych dotacji, termin zwrotu dotacji niewykorzystanych oraz zasady kontroli wykonywania zadań. Wojewodowie weryfikowali wywiązywanie się jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku partycypowania w kosztach realizacji zadań w wysokości określonej w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Stwierdzone w pięciu jednostkach nieprawidłowości w łącznej kwocie 87,1 mln zł stanowiły 0,13% kwoty dotacji objętej badaniem. Z uwagi na niewielką skalę nie miały one istotnego wpływu na realizację poszczególnych zadań. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- zaniżenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzielonej w 2014 r. dotacji niepublicznym szkołom artystycznym o ponad 26 mln zł, czym naruszył art. 90 ust. 4b i 4c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁵⁹ i § 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie dotacji przyznawanych niepublicznym szkołom artystycznym¹⁶⁰,
- nieterminowego przekazywania przez Ministra Administracji i Cyfryzacji składek w kwocie ogółem 30,4 mln zł do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach dotacji dla Funduszu Kościelnego z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych.

¹⁵³ Nr I/14/006 *Wykorzystanie dotacji celowych na finansowe wsparcie inwestycji*.

¹⁵⁴ *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części Gospodarka*.

¹⁵⁵ Były to firmy: Atos IT Services Sp. z o.o., BASF Polska Sp. z o.o., BNY Mellon Sp. z o.o., IBM Global Services Delivery Centre Polska Sp. z o.o., Mando Corporation Poland Sp. z o.o., Michelin Polska SA oraz Samsung Electronics Polska Sp. z o.o.

¹⁵⁶ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.

¹⁵⁷ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r.

¹⁵⁸ *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012-2020 Dynamiczna Polska* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r.

¹⁵⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹⁶⁰ Dz. U. Nr 162, poz. 1091 ze zm.

W Ministerstwie Środowiska nie w pełni skutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej, w zakresie zapewnienia finansowania, w formie dotacji celowych, realizacji przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW) zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących. W 2014 r. Minister Środowiska i Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) zawarli z IMGW pięć umów dotacji po upływie od ponad dwóch do dziewięciu miesięcy od wyznaczonej w tych umowach daty uznania kwalifikowalności kosztów lub wydatków związanych z realizacją zadań. W przypadku trzech umów od daty uzgodnienia ich treści do daty podpisania upłynęło od 90 do 100 dni. Proces zawierania umowy nie został przyspieszony nawet w przypadku umowy, na podstawie której środki miały być przeznaczone na sfinansowanie kosztów związanych z usuwaniem szkód powodziowych powstałych w 2014 r. w aparaturze pomiarowej oraz w infrastrukturze pomiarowej i teletechnicznej państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej. Pomimo że w tym przypadku szczególne znaczenie miało zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia, ze względu na możliwość ponownego wystąpienia niebezpiecznych zjawisk, to umowa dotacji została podpisana po upływie 112 dni od daty uzyskania przez Ministerstwo Środowiska środków z rezerwy celowej na *przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, w tym od daty przekazania przez KZGW projektu umowy do daty jej podpisania w Ministerstwie minęło 90 dni.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Programu *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich* (FIO) na lata 2014-2020¹⁶¹ oraz *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020*¹⁶² (RP ASOS). Dotyczyły one udzielania mikrodotacji ze środków Programu FIO nieuprawnionym podmiotom, braku stałych limitów dla dotacji udzielanych przez ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów przyznanych w konkursach ofert Programu FIO i RP ASOS, naruszenia zasady jawności oraz Regulaminu Komisji Konkursowej RP ASOS przez niepodanie w ogłoszeniu wyników konkursu, które dotacje minister przyznał w wyniku weryfikacji ocen ekspertów oraz jaką punktację przyznali oni tym projektom. Ponadto nie zrealizowano przewidzianych w programie FIO, działań wspierających organizacje strażnicze i rzecznicze¹⁶³ oraz nie osiągnięto przez projekt Emp@tia pełnej funkcjonalności, mimo upływu terminu jego realizacji.

Stwierdzone przypadki nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- późnego przekazywania przez wojewodę gminom dotacji na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych,
- nierzetelnego i niezgodnego z obowiązującym prawem prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zwrotu podatku akcyzowego,
- rozliczenia przez wojewodę dotacji dla gmin przeznaczonych na dofinansowanie zadania realizowanego w ramach programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020* niezgodnie z warunkami zawartych w tym zakresie umów z gminami, a także rozliczenia i zatwierdzenia sprawozdań z realizacji umów dotacji z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶¹ Program przyjęty uchwałą nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r.

¹⁶² Program realizowany na podstawie uchwały Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.

¹⁶³ Organizacje zajmujące się monitorowaniem działań instytucji władzy oraz związanych z tym wyrażaniem poglądów innych podmiotów.

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły także nieskutecznych działań nadzorczych służb wojewodów nad realizacją zadań przez gminne ośrodki pomocy społecznej oraz niezasadnego przyznawania przez większość ośrodków pomocy społecznej świadczeń pielęgnacyjnych, specjalnych zasiłków opiekuńczych i zasiłków dla opiekuna, osobom, które nie zaprzestały prowadzenia gospodarstwa rolnego, mimo że było to warunkiem udzielenia im tych świadczeń¹⁶⁴.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła planowanie i wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego od wojewody w postępowaniach sądowych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych na podstawie ustaw¹⁶⁵.

Kontrolą objęto także beneficjentów, którym jednostki samorządu terytorialnego przekazały kwoty dotacji. Dotowane zadania zostały zrealizowane, a otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej¹⁶⁶. Wydatki na dotacje podmiotowe zrealizowano w wysokości 99,5% planu po zmianach. W latach 2011-2014 miały one tendencje wzrostową. W 2014 r. na dotacje podmiotowe wydatkowano o 14,4% więcej niż w 2011 r. Dotacje podmiotowe, podobnie jak w latach poprzednich, przekazywane były przez 36 dysponentów części budżetu państwa, w tym przez 16 wojewodów. W najwyższych kwotach zrealizowano wydatki na dotacje w części:

- *Szkolnictwo wyższe* – na działalność dydaktyczną oraz na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącymi osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia, na pomoc materialną dla studentów i doktorantów, na zadania projakościowe oraz dla Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Reprezentacji Doktorantów,
- *Transport* – głównie dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.; wydatki na dotacje były o 35,3% wyższe niż w 2013 r. w związku ze zwiększonymi potrzebami PKP PLK S.A. wynikającymi z:
 - a) ograniczenia wzrostu średniej stawki za dostęp do infrastruktury w akceptowalnej przez rynek wysokości 4%, by nie pogorszyć konkurencyjności transportu kolejowego,
 - b) zabezpieczenia środków na rekompensatę z tytułu normalizacji rachunkowości na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych¹⁶⁷,
 - c) wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-512/10, który spowodował konieczność zmiany zasad ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, skutkujących ich znacznym obniżeniem (część kosztów ponoszonych przez zarządców infrastruktury kolejowej nie będzie mogła być finansowana z opłat pobieranych od przewoźników, ponieważ nie może być uznana za ponoszone bezpośrednio jako rezultat wykonywania przewozów pociągami) ponadto, w celu wypełnienia wynikającego z Dyrektywy 2001/14/WE obowiązku bilansowa-

¹⁶⁴ Zgodnie z obowiązującym od 15 maja 2014 r. art. 17b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114) oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2014 r., poz. 567).

¹⁶⁵ Zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.), w przypadku gdy wojewoda nie przekaze jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych zapewniających pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, przysługuje jej prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami, w postępowaniu sądowym.

¹⁶⁶ Art. 131 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶⁷ Dz.U.U.E.L.1969.156.8.

nia się działalności zarządcy, jego koszty, które nie mogą być pokryte z opłat za udostępnianie infrastruktury, będą sfinansowane z budżetu państwa¹⁶⁸;

- *Nauka* – na działalność jednostek naukowych, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Narodowego Centrum Nauki oraz Centrum Nauki Kopernik;
- *Zdrowie* – na działalność dydaktyczną publicznych uczelni medycznych, wydziałów medycznych uniwersytetów i Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego oraz na pomoc materialną dla studentów i doktorantów; dotacje podmiotowe otrzymały także Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Główna Biblioteka Lekarska.

Niski stopień wykorzystania środków przeznaczonych na dotacje, wystąpił między innymi w ramach dofinansowania *Funduszu Dopłat*, na realizację wydatków związanych z programem *Mieszkanie dla Młodych*. Z przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2014 kwoty 600,0 mln zł (wykazanej w ramach części *Rezerwy celowe*), Minister Finansów przekazał dysponentowi części *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, na realizację programu dopłat do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi 400,0 mln zł. Kwota ta, w 2014 r. została wykorzystana jedynie w wysokości 207,3 mln zł, tj. w 34,5% planu i 52% planu po zmianach. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków był niższy niż prognozowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego popyt na wsparcie udzielane w ramach ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych¹⁶⁹. W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, dla zwiększenia zainteresowania tą formą pomocy państwa, przygotowano projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi¹⁷⁰, przewidującej nowe rozwiązania, które zwiększą dostępność dopłat w ramach programu *Mieszkanie dla Młodych* między innymi dla rodzin wielodzietnych.

W 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych¹⁷¹, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie było możliwe zweryfikowanie przychodów i kosztów wykazywanych przez Polską Agencję Prasową (PAP), stanowiących podstawę określenia wysokości dotacji w rozumieniu art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 31 lipca 1997 r. o *Polskiej Agencji Prasowej*¹⁷². Ewentualną zmianę sposobu rozliczania dotacji podmiotowej dla PAP Ministerstwo Skarbu Państwa uzależnia od wejścia w życie zmienionej ustawy o PAP, która będzie podstawą do wprowadzenia zmian aktu wykonawczego dotyczącego przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu państwa dla PAP. W dniu 22 grudnia 2014 r. Minister Skarbu Państwa wystąpił z wnioskiem o zgłoszenie projektu *ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Prasowej do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*.

Dotacje przedmiotowe stanowią środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Mogą być one udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. Kwoty i przedmiot tych dotacji ustalane są w ustawie budżetowej (art. 130 ustawy o finansach publicznych).

¹⁶⁸ Dyrektywa 2011/14/WE z dnia 26 lutego 2011 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. WE L 75 z 15.03.2011).

¹⁶⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1304 ze zm.

¹⁷⁰ Projekt ustawy w dniu 3 marca 2015 r. został przyjęty przez Radę Ministrów.

¹⁷¹ Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa za 2012 r. i 2013 r. w części *Skarb Państwa*.

¹⁷² Dz. U. Nr 107, poz. 687 ze zm.

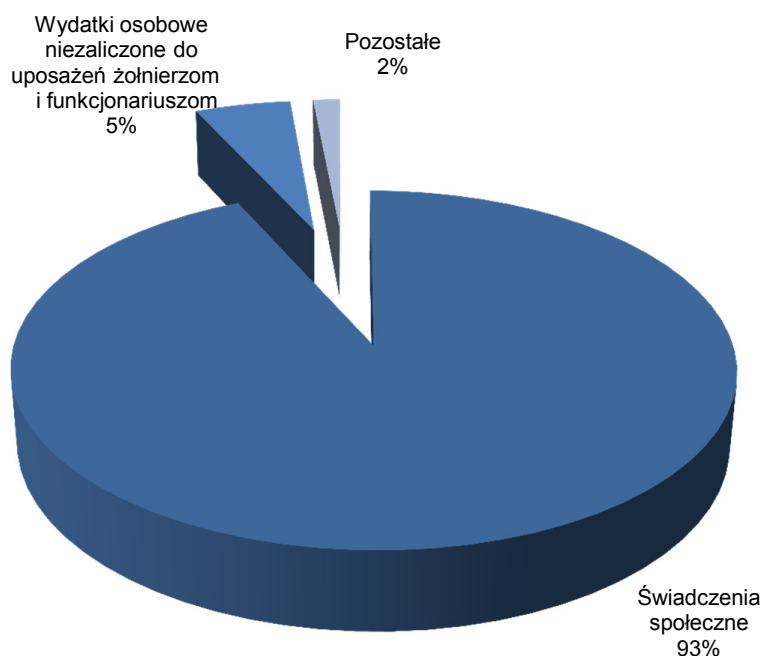
Wydatki na dotacje przedmiotowe zrealizowano w 91,6% planu po zmianach. Stanowiły one znikomą część (0,3%) w grupie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje. W 2014 r. dotacje przedmiotowe przekazywane były przez pięciu dysponentów części budżetu państwa. Dotyczyły one głównie dofinansowania do zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa¹⁷³, krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraczonych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów¹⁷⁴ oraz do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki w tej grupie obejmują różnorodne formy świadczeń pieniężnych, w tym w szczególności: świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa, świadczenia pieniężne z pomocy społecznej, stypendia, nagrody (z wyłączeniem nagród i premii zaliczanych do wynagrodzeń), różnego rodzaju ekwiwalenty pieniężne należne pracownikom i funkcjonariuszom państwowych jednostek budżetowych. Mają one charakter bezzwrotny i nieodpłatny. W latach 2011-2014 ich udział w wydatkach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich wzrósł od 6,0% w 2011 r. do 6,4% w 2014 r.

W 2014 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 24.432,1 mln zł. Głównym źródłem finansowania były środki z budżetu państwa. Z budżetu środków europejskich przekazano jedynie 1,2 mln zł.

Wykres 23. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2014 r.



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

¹⁷³ W zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin i rolnictwa ekologicznego.

¹⁷⁴ O których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.).

Najwyższe wydatki (93,0%) w tej grupie przeznaczono 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.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem. Wyjątkiem były nieprawidłowości stwierdzone w części *Gospodarka*. Polegały one na wypłaceniu po raz kolejny w 2014 r. pracownikom Ministerstwa Gospodarki, w ramach środków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, nagród w łącznej kwocie 3,6 mln zł za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej. Nagrody te zostały przyznane na podstawie wewnętrznych regulaminów. Już w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że wewnętrzne akty prawne nie stanowią odrębnych przepisów w rozumieniu art. 124 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę.

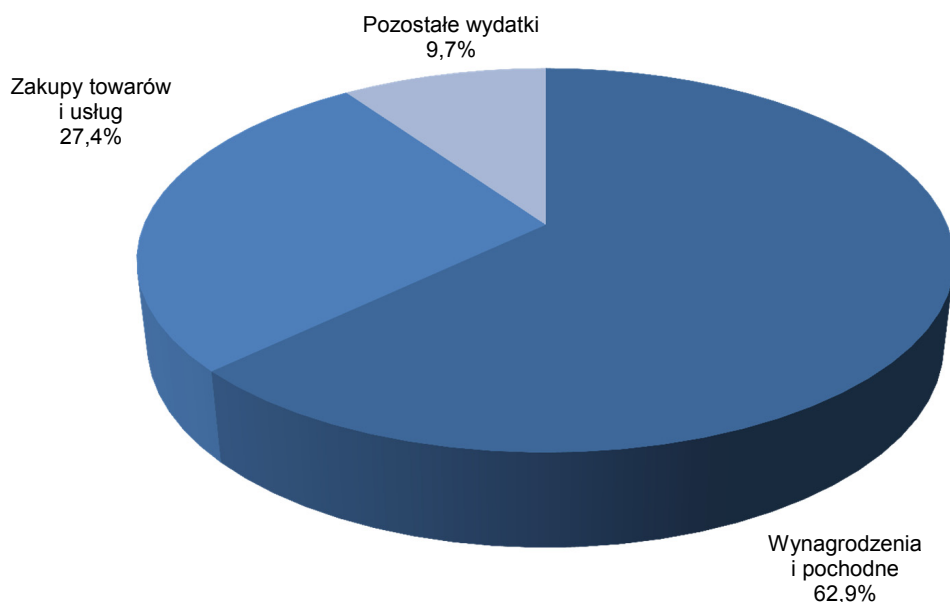
Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje ocenę, wyrażaną w wystąpieniach pokontrolnych wystosowywanych po kontrolach wykonania budżetu państwa w części *Gospodarka* w latach poprzednich, zgodnie z którą działania związane z planowaniem, przeniesieniem i wypłatą tych nagród były nielegalne, nierzetelne oraz niecelowe.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych z uwzględnieniem budżetu środków europejskich w 2014 r. wyniosły 61.384,8 mln zł. W porównaniu do 2013 r. wzrosły o 1.473,9 mln zł, tj. o 2,5%, do 2012 r. o 2.886,6 mln zł, tj. o 4,9%, a do 2011 r. o 4.549,2 mln zł, tj. o 8,0%. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem w 2014 r. wyniósł 16,1% i w porównaniu do 2011 r. i 2013 r. był wyższy o 0,5 punktu procentowego, a do 2012 r. o jeden punkt procentowy.

W grupie tej dominowały wydatki budżetu państwa (99,1%), które w 2014 r. wyniosły 60.818,9 mln zł, tj. 90,2% planu po zmianach. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 565,9 mln zł. Wydatki budżetu państwa wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o blisko 3% (1.628,1 mln zł), a wydatki budżetu środków europejskich zmniejszyły się o ponad 20% (154,3 mln zł).

Wykres 24. Wydatki bieżące jednostek budżetowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały na:

- wynagrodzenia i pochodne – 38.620,4 mln zł¹⁷⁵,
- zakupy towarów i usług – 16.833,7 mln zł¹⁷⁶,
- pozostałe wydatki – 5.930,7 mln zł, w tym na sfinansowanie wynagrodzeń bezosobowych oraz równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla żołnierzy i funkcjonariuszy – 1.538,1 mln zł, odpisów na ubezpieczenie zdrowotne i składek na PFRON – 375,0 mln zł, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 473,3 mln zł oraz składek do organizacji międzynarodowych – 200,3 mln zł.

Dominującą pozycję (62,9%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne, których udział w porównaniu do lat 2011-2013 uległ nieznacznemu zwiększeniu (od 0,6 do 0,7 punktu procentowego).

Kontrola wydatków bieżących jednostek budżetowych obejmowała między innymi sprawdzenie u dysponentów części budżetu państwa (dysponenci trzeciego stopnia), czy obowiązujące zasady dokonywania rezerwacji i zakupów biletów lotniczych na przejazdy służbowe uwzględniały kwestie uczestnictwa w programach lojalnościowych, przewidujących możliwość gromadzenia tzw. mil (punktów) w zamian za korzystanie z usług firm zrzeszonych w tych programach.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zarówno wewnętrzne uregulowania jak i umowy z zewnętrznym dostawcą biletów lotniczych nie zawierały zapisów dotyczących korzystania z programów lojalnościowych, pozwalających na uzyskiwanie korzyści finansowych przy zakupie biletów lotniczych.

Jednostki administracji państwowej do końca 2014 r. dokonywały zakupu biletów lotniczych w ramach zamówienia centralnego realizowanego przez Centrum Usług Wspólnych¹⁷⁷ (CUW) lub

¹⁷⁵ Do wynagrodzeń z pochodnymi zaliczono wydatki ujęte w paragrafach: 401-408, 411-412.

¹⁷⁶ Do wydatków obejmujących zakup towarów i usług zaliczono wydatki ujęte w paragrafach: 421-430, 434-440.

¹⁷⁷ Zgodnie z przepisami zarządzenia Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. oraz zarządzenia Nr 10

we własnym zakresie z zastosowaniem ogólnych zasad dokonywania wydatków. Jednostki objęte zamówieniem centralnym na zakup biletów lotniczych mogły uczestniczyć w programach lojalnościowych, dających możliwość zamawiania biletów lotniczych bezpłatnie czy bezpłatnego podnoszenia klasy biletu do klasy business. Większość kontrolowanych dysponentów części budżetu państwa dokonywała rezerwacji biletów lotniczych oraz ich zakupu na podstawie umowy zawartej przez CUW z podmiotem zapewniającym dostęp do systemu wyszukiwania i rezerwacji biletów, w imieniu jednostki. Przedmiotem umów była rezerwacja, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie na potrzeby urzędów wraz z obowiązkowym ubezpieczeniem podróży i ich bagażu w czasie lotu. W przypadku niektórych linii lotniczych jednostki administracji państwowej były rejestrowane przez firmę wyłonioną w postępowaniu centralnym prowadzonym przez CUW, do programów lojalnościowych. Umożliwiały one zakup biletów z nagromadzonych punktów, co miało na celu optymalizację kosztów przelotów lotniczych. Programy te nie odnosiły się do poszczególnych pracowników lecz do instytucji.

W przypadku dokonywania przez jednostki zakupu biletów lotniczych na zasadach ogólnych dokonywania wydatków, na podstawie wewnętrznych regulacji w sprawie udzielania zamówień publicznych, jednostki same zawierały z wykonawcą umowę na świadczenie usług w zakresie rezerwacji i sprzedaży biletów lotniczych. Wybór wykonawcy dokonywany był w trybie postępowania o udzielenie zamówienia, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Tylko niektóre spośród tych jednostek uczestniczyły w programach lojalnościowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli jednostki budżetowe, dokonując rezerwacji i zakupu biletów lotniczych na przejazdy służbowe, powinny brać pod uwagę między innymi dążenie do ograniczania kosztów, na przykład poprzez uczestnictwo w programach lojalnościowych lub wynegocjowanie korzystnych warunków z wykonawcą wyłonionym w trybie postępowania o zamówienia publiczne.

Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 przyjęto, że wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷⁸ będą się kształtowały na poziomie nominalnym z roku 2013 z uwzględnieniem rozdysonowanych w 2013 r. rezerw celowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgodnie z ustawowo określonymi zasadami. Z ograniczenia tego wyłączono sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości, albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, a także prokuratorów oraz asesorów prokuratorских. Przyjęto, że wynagrodzenia dla sędziów i prokuratorów ustalone będą w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego¹⁷⁹.

z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej oraz zarządzenia Nr 10 z dnia 28 lutego 2014 r.

¹⁷⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.

¹⁷⁹ Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2013 r. przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2013 r. wyniosło 3.612,51 zł i w porównaniu do drugiego kwartału 2012 r. (3.496,82 zł) wzrosło o 3,3%. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego dla asesorów prokuratorских ustalana jest w relacji do wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego.

Planując wydatki na wynagrodzenia ujęte w załączniku nr 6 do projektu ustawy budżetowej założono ich wzrost o 2,1% w porównaniu do 2013 r. Przyjęty wskaźnik był o 2,5 punktu procentowego niższy od ustalonego na rok 2013 (4,6%). Załącznik ten, podobnie jak latach 2011-2013¹⁸⁰, nie obejmował wszystkich wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Nie wykazywano w nim kwoty wydatków na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rok 2014 był czwartym rokiem, w którym obowiązywały ograniczenia dotyczące planowania wydatków na wynagrodzenia w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych, wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. Wielkość wynagrodzeń w 2014 r. w tych jednostkach nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.¹⁸¹, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 października 2013 r., albo wynikających z planów finansowych na rok 2013, w przypadku gdy nie były one ujmowane w ustawie budżetowej.

Dla podmiotów, o których mowa wyżej 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.

Jednocześnie 2014 r. był trzecim rokiem, w którym wprowadzono ograniczenia dotyczące wielkości wynagrodzeń bezosobowych. Ich wielkość, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, w częściach budżetu państwa będących w dyspozycji tego samego dysponenta oraz w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 października 2013 r., albo wynikających z planów finansowych na rok 2013.

Limit wydatków na wynagrodzenia i wynagrodzenia bezosobowe finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, wynikający z ustawy budżetowej na rok 2013 w brzmieniu obowiązującym przed 14 października 2013 r., albo wynikający z planów finansowych na rok 2013, mógł zostać zwiększony o środki w całości finansowane lub refundowane z tych źródeł, a w przypadku współfinansowania jedynie wówczas, gdy te zwiększone wynagrodzenia były co najmniej w 70% finansowane lub refundowane ze środków Unii Europejskiej lub zagranicznych.

Ograniczenia wielkości wynagrodzeń bezosobowych nie obejmowały wynagrodzeń przyznanych z rezerw celowych oraz wypłacanych w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi i sądowymi.

W trakcie roku Minister Finansów wyraził zgodę¹⁸² na zwiększenie planu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w trzech częściach budżetu państwa: *Oświata i wychowanie* o 7,4 mln zł w związku z przewidywanym zwiększeniem wydatków na wynagrodzenia egzaminatorów biorących udział w przeprowadzaniu egzaminów przez Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, *Zdrowie* o kwotę 3,4 mln zł

¹⁸⁰ W ustawach budżetowych w latach 2011-2013 – załącznik nr 10.

¹⁸¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.

¹⁸² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych w roku 2014 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1799).

między innymi na finansowanie systemu egzaminów zewnętrznych oraz koordynację pobierania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów na terenie kraju, a także *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* o kwotę 0,8 mln zł, na realizację zadań w ramach Programu Wieloletniego *Kultura + priorytet Digitalizacja*.

W 2014 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 951,3 mln zł¹⁸³, tj. 95,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 45,8 mln zł, a do 2012 r. – o 53,1 mln zł.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa sprawdzono realizację, przez dysponentów części budżetu państwa postanowień w 2014 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej dotyczących ograniczenia wydatków na wynagrodzenia bezosobowe. W wyniku kontroli nie stwierdzono przekroczenia przez dysponentów uprawnień w zakresie ich planowania i wydatkowania.

Podstawą dla Najwyższej Izby Kontroli do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2014 r. stanowił układ wynikający ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Rozliczenia dokonano w odniesieniu do wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2014, a nie do całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 27.118,9 mln zł. W porównaniu do lat 2011-2013 r. wzrosły odpowiednio o 1.470,1 mln zł, (tj. o 5,7%), o 1.021,2 mln zł (o 3,9%) i o 252,6 mln zł (o 0,9%).

Tabela 34. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	4.191,5	4.330,3	4.443,2	4.483,1	107,0	103,5	100,9
Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w tym:	4.536,7	4.664,9	4.784,3	4.819,8	106,2	103,3	100,7
– członkowie korpusu służby cywilnej	4.657,4	4.761,4	4.799,0	4.875,6	104,7	102,4	101,6
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	12.252,7	12.409,8	12.636,0	12.895,4	105,2	103,9	102,1
– etatowi członkowie SKO	8.289,6	8.275,0	8.220,8	8.399,5	101,3	101,5	102,2
– funkcjonariusze Służby Celnej	5.639,9	5.657,3	5.622,6	5.760,5	102,1	101,8	102,5
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	4.245,2	4.385,4	4.537,2	4.537,8	106,9	103,5	100,0
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	10.092,8	10.190,8	11.114,6	11.699,3	115,9	114,8	105,3
– pracownicy RCL	8.820,3	8.928,6	8.833,3	8.860,1	100,5	99,2	100,3
– eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	6.586,0	6.586,0	6.740,8	7.011,3	106,5	106,5	104,0
– etatowi członkowie kolegów RIO	7.708,3	7.670,0	8.058,7	7.971,4	103,4	103,9	98,9
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	9.459,5	9.684,7	9.802,4	9.421,1	99,6	97,3	96,1

¹⁸³ Paragraf 409 – Honoraria i 417 – Wynagrodzenia bezosobowe.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW
EUROPEJSKICH ORAZ INNYCH PLANÓW FINANSOWYCH

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3.791,4	3.801,3	3.990,0	4.044,4	106,7	106,4	101,4
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	4.419,6	4.703,0	4.832,8	4.875,6	110,3	103,7	100,9
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ¹	3.034,7	3.164,8	3.239,4	3.277,0	108,0	103,5	101,2

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

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2014 r. wyniosło 4.483,1 zł i było o 0,9% wyższe w porównaniu do 2013 r. (4.443,2 zł). Tendencja wzrostu utrzymywała się także w latach 2011-2012 z 4.191,5 zł do 4.330,3 zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2014 r. wzrosło o 6,2% w porównaniu do 2011 r., a dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 8,0%.

Tabela 35. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	509.937	502.232	503.880	504.100	98,9	100,4	100,0
Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w tym:	392.741	390.215	392.647	393.438	100,2	100,8	100,2
– członkowie korpusu służby cywilnej	120.295	118.842	118.772	117.805	97,9	99,1	99,2
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	219	231	228	219	100,0	94,8	96,1
– etatowi członkowie SKO	571	571	574	564	98,8	98,8	98,3
– funkcjonariusze Służby Celnej	14.560	14.530	14.404	14.313	98,3	98,5	99,4
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	236.273	235.328	238.027	239.864	101,5	101,9	100,8
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6.285	6.263	6.240	6.238	99,3	99,6	100,0
– pracownicy RCL	154	154	157	159	103,2	103,2	101,3
– eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	186	186	190	185	99,5	99,5	97,4
– etatowi członkowie kolegiów RIO	200	201	203	204	102,0	101,5	100,5
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	37	37	35	38	102,7	102,7	108,6

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1.077	1.015	961	925	85,9	91,1	96,3
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12.884	12.857	12.856	12.924	100,3	100,5	100,5
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ¹	117.196	112.017	111.233	110.662	94,4	98,8	99,5

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

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, wyniosło 504.100 osób i było o 220 osób wyższe w porównaniu do 2013 r. Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w porównaniu do 2012 r. wzrosło zaledwie o 0,4%.

W 2014 r. przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 393.438 osób i w porównaniu do 2013 r. zwiększyło się o 791 osób, tj. o 0,2%. Największy wzrost zatrudnienia w porównaniu do 2013 r. wystąpił wśród żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (o 1.837 osób).

W 2014 r. odnotowano natomiast spadek przeciętnego zatrudnienia o 571 osób wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w porównaniu do 2013 r.

Analiza danych dotyczących przeciętnego zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w latach 2008-2014 wskazuje, że zniesienie z dniem 1 stycznia 2010 r. wymogu określania w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia dla tej grupy w państwowych jednostkach budżetowych¹⁸⁴ stworzyło warunki do elastycznego kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń, adekwatnego do realizowanych zadań, posiadanych kwalifikacji czy efektów pracy i zdecydowanie ograniczyło wzrost zatrudnienia. W latach 2008-2010 występował coroczny wzrost zatrudnienia w tej grupie na poziomie przekraczającym 4% rocznie. W 2010 r. w porównaniu do 2008 r. przeciętne zatrudnienie wzrosło o 33.891 osób, tj. o 9,4%. Od czasu zniesienia limitu zatrudnienia, wzrost zatrudnienia został zahamowany. W latach 2011-2012 nastąpił nawet spadek zatrudnienia w porównaniu do 2010 r. odpowiednio o 0,8% i 0,6%, a następnie niewielki wzrost o 0,6% w roku 2013 i o 0,2% w roku 2014. Ogółem w roku 2014 w porównaniu do roku 2011 zatrudnienie wzrosło tylko o 697 osób, tj. o 0,2%.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych oraz w szkołach wyższych w 2014 r. w porównaniu do 2013 r. było niższe o 1.492 osoby, tj. o 0,2%, utrzymywało się na porównywalnym poziomie jak w 2012 r., zaś w porównaniu do 2011 r. było niższe o 8.220 osób, tj. o 1,1%.

¹⁸⁴ W związku ze zmianą przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, wprowadzoną przez art. 160 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.).

Tabela 36. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych latach 2011-2014

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2011		2012		2013		2014				
	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	727.415	4.406,0	719.534	4.513,5	720.687	4.691,6	719.195	4.818,5	109,4	106,8	102,7
Jednostki budżetowe	572.193	4.367,8	564.336	4.498,0	565.908	4.621,7	566.196	4.669,0	106,9	103,8	101,0
Uczelnie publiczne	155.222	4.546,8	155.198	4.570,1	154.779	4.947,2	152.999	5.372,0	118,1	117,5	108,6

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych oraz w szkołach wyższych wyniosły 41.585,7 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 1.011,9 mln zł, tj. o 2,5%, do 2012 r. o 2.614,1 mln zł, tj. o 6,7%, a do 2011 r. o 3.125,8 mln zł, tj. o 8,1%.

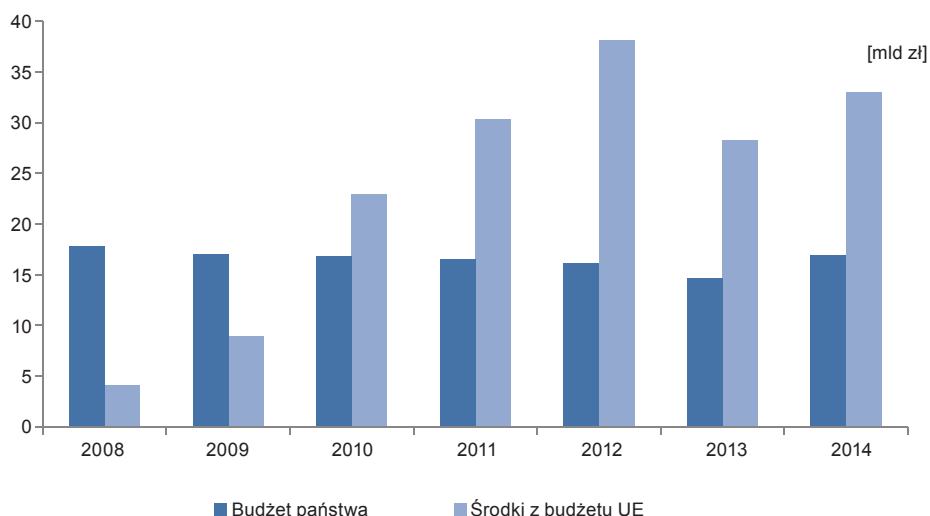
Analiza wydatków na wynagrodzenia w latach 2008-2014 wskazuje, że wprowadzenie od 2011 r. ograniczeń w zakresie ich planowania spowodowało zmniejszenie wzrostu tych wydatków. Dynamika wzrostu wynagrodzeń, która miała miejsce w latach 2008-2010 (wzrost o 3.463,3 mln zł, tj. o 15,9%), w latach 2011-2014 uległa zmniejszeniu (wzrost o 1.470,4 mln zł, tj. o 5,7%). Wzrost wynagrodzeń w latach 2011-2014 spowodowany był między innymi przyznaniem dodatkowych środków na realizację nowych zadań czy też podwyżek dla funkcjonariuszy Służby Celnej, żołnierzy zawodowych, sędziów, prokuratorów i asesorów oraz nauczycieli. Podwyższenie wydatków na wynagrodzenia w danym roku skutkowało wzrostem wydatków na ten cel w latach następnych. W efekcie planowane wydatki na wynagrodzenia danego roku, ujęte w ustawie budżetowej w porównaniu do roku poprzedniego wzrastały o 2,42% w 2011 r., o 2,9% w 2012 r., o 4,6% w 2013 r. i o 2,1% w 2014 r.

Wydatki majątkowe

W 2014 r. wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 49.911,0 mln zł i były o 16,3% wyższe niż w 2013 r. (42.912,2 mln zł). Ich udział w wydatkach ogółem w 2014 r. wyniósł 13,1% i w porównaniu do 2011 r. wzrósł o 0,3 punktu procentowego.

W 2014 r. wydatki majątkowe sfinansowano w 67,1% z budżetu środków europejskich (na poziomie wyższym o 0,6 punktu procentowego niż w 2013 r.) i w 32,9% z budżetu państwa.

Wykres 25. Źródła finansowania wydatków majątkowych w latach 2008-2014



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Od 2010 r. struktura finansowania tych wydatków uległa zmianie. Głównym źródłem finansowania wydatków majątkowych był budżet środków europejskich, którego udział stale rósł, osiągając w 2012 r. poziom 70,1%. Pomimo iż w latach 2013-2014 nastąpiło jego zmniejszenie, udział ten nadal pozostaje istotny (65,5% w 2013 r. i 66,1% w 2014 r.). W perspektywie finansowej 2007-2013 szczyt inwestycyjny przypadł właśnie na rok 2012 i stanowił 136,4% wydatków 2010 r., 115,8% wydatków 2011 r. i 126,2% – 2013 r.

Tabela 37. Wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014		6:4	6:5
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	46.800,4	54.174,5	42.912,2	51.830,8	49.911,0	116,3	96,3
Budżet państwa	16.807,4	16.205,5	14.822,3	18.263,5	16.907,4	114,1	92,6
Budżet środków europejskich	29.993,0	37.969,0	28.089,9	33.567,3	33.003,6	117,5	98,3

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

Podobnie jak rok wcześniej, w 2014 r. w wydatkach majątkowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich największy udział – 73,8% miały dotacje celowe na dofinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków europejskich (36.847,8 mln zł), zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 14,8% oraz wydatki inwestycyjne tych jednostek – 6,6%. Niemniej jednak w porównaniu do roku 2013 odnotowano znaczny (o 11,7 punktu procentowego) wzrost udziału wyżej wymienionych dotacji celowych.

Programy wieloletnie

Liczba realizowanych programów wieloletnich zmniejszyła się z 88 w 2010 r. do 43 w 2014 r. W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2014 ujęto 42 programy wieloletnie, na realizację których zaplanowano nakłady w 2014 r. w wysokości 9.003,7 mln zł. W trakcie roku przyjęto *Wieloletni Program Polskiej Energetyki Jądrowej*. Wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne stanowią dominujący udział w wydatkach przeznaczonych na realizację programów wieloletnich. Niektóre z programów wieloletnich wcześniej funkcjonowały jako inwestycje wieloletnie. Jest to konsekwencją odstąpienia, w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, od gospodarowania środkami publicznymi w postaci inwestycji wieloletnich.

W 2014 r. na realizację 43 programów wieloletnich wydatkowano 8.879,7 mln zł, tj. 94,5% planu po zmianach (9.393,0 mln zł). Poziom realizacji poszczególnych programów był zróżnicowany. Wydatki dla 10 programów zostały zrealizowane w 100%, dla 28 programów – od 60 do 99,4%, a dla pozostałych pięciu programów – poniżej 60%.

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła u inwestorów kontrolę realizacji siedmiu programów wieloletnich z zakresu inwestycji budowlanych¹⁸⁵, w tym dwóch z zakresu szkolnictwa wyższego i pięciu z ochrony zdrowia. Kontrolą objęto inwestycje, które wcześniej zaliczane były do inwestycji wieloletnich i w wyniku uchwał Sejmu RP i Rady Ministrów stały się programami wieloletnimi. Na ich realizację zaplanowano w 2014 r. nakłady w wysokości 637,8 mln zł, co stanowiło 7,1% wydatków ogółem planowanych na 2014 r. na realizację programów wieloletnich. Sprawdzeniu podlegały działania podmiotów publicznych na rzecz prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi wydatkowanymi na inwestycje budowlane.

Tabela 38. Nakłady na wybrane programy wieloletnie w 2014 r.

Nazwa programu	Wartość kosztorysowa	Nakłady poniesione do końca 2014		Nakłady do poniesienia po 2014			
				z budżetu państwa		ze środków własnych	
				mln zł	%	mln zł	%
Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego	962,5	772,8	80,3	189,4	19,7	0,3	0,03
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2015	546,8	516,2	94,4	7,9	1,5	22,6	4,1
Przebudowa i Rozbudowa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku	509,2	281,3	55,2	216,2	42,5	11,7	2,3
Wieloletni Program Medyczny Rozbudowy i Przebudowy Szpitala Uniwersyteckiego w Bydgoszczy	327,0	292,4	89,4	32,2	9,9	2,3	0,7
Przebudowa Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego w Krakowie	201,4	99,6	49,5	97,4	48,4	4,3	2,2

¹⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja programów wieloletnich z zakresu inwestycji budowlanych*, Nr ewid. D/15/501/KSI, Warszawa, maj 2015.

Nazwa programu	Wartość kosztorysowa	Nakłady poniesione do końca 2014		Nakłady do poniesienia po 2014			
				z budżetu państwa		ze środków własnych	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	
Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim	1.230,1	25,5	2,1	750,0	61,0	454,6	36,9
Szpital Pediatryczny Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie	552,0	413,8	75,0	76,9	13,9	61,3	11,1

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli. Wartość kosztorysowa i nakłady do poniesienia po 2014 r. z budżetu państwa na podstawie danych z załącznika nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2015.

Negatywnie oceniono stan przygotowania i realizację dwóch spośród siedmiu skontrolowanych programów wieloletnich.

W przypadku programu wieloletniego *Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim* Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła obecny stan zaawansowania prowadzonej od 2006 r.¹⁸⁶ inwestycji, który wyniósł zaledwie 2,1% jej wartości. Celem programu jest budowa nowego szpitala. Do końca 2014 r. wykonano jedynie prace polegające na przełożeniu magistrali wodociągowej oraz wycince drzew i krzewów znajdujących się na terenie objętym inwestycją. Jedną z przyczyn opóźnień w realizacji zadania, a co za tym idzie niewielkiego wykorzystania środków zagwarantowanych w budżecie państwa na lata 2011-2014 były protesty organizacji ekologicznej, które na okres blisko trzech lat uniemożliwiły przygotowanie terenu pod inwestycję. Spowodowało to między innymi konieczność dokonania analizy i weryfikacji dotychczasowych założeń zarówno pod względem zmieniających się warunków demograficznych i epidemiologicznych, jak również aktualności posiadanej od 2010 r. dokumentacji projektowej. Weryfikacja ujawniła między innymi konieczność uwzględnienia w projekcie budowlanym zmian wynikających z aktualnych przepisów prawa, co miało istotny wpływ na wybór trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Na wieloletnie opóźnienia w realizacji tej inwestycji Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w 2012 r., a w 2013 r. wnioskuje o zintensyfikowanie prac mających na celu rozpoczęcie budowy.

Realizacja drugiego programu wieloletniego *Przebudowa Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego w Krakowie*¹⁸⁷, którego celem jest poprawa standardów jakości udzielania świadczeń zdrowotnych i unowocześnienie infrastruktury szpitala, przebiegała w sposób odbiegający od przyjętych założeń. Zaawansowanie finansowe inwestycji na koniec 2014 r. wyniosło tylko 49,5%, zamiast założonych w pierwotnej wersji programu 65,9%. Niski stopień realizacji planu finansowego na 24 miesiące przed planowanym zakończeniem inwestycji, tj. do końca 2016 r. stwarza realne zagrożenie nieukończenia jej w zakładanym terminie. Decydujący wpływ na taki stan miały błędy i zaniechania leżące po stronie szpitala oraz nieefektywne działania inwestora podejmowane w zakresie inwestycji prowadzonej w latach 2011-2014. Będący inwestorem Uniwersytet Jagielloński nie podjął działań w zakresie precyzyjnego określenia roli szpitala w ramach kontrolowanej inwestycji, od samego początku jej realizacji. Próba unormowania tej sytuacji poprzez wydane w lipcu 2014 r. pełnomocnictwo potwierdziła wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli co do całego dotychczasowego procesu inwestycyjnego prowadzonego w sposób nieuporządkowany. Skutkowało to między innymi wydatkowaniem środków publicznych na podstawie umów zawartych przez podmiot inny niż wskazany jako inwestor w uchwale Rady Ministrów, ustanawiającej program wieloletni. Pomimo braku możli-

¹⁸⁶ Pierwszy rok, w którym wpisano inwestycję do budżetu państwa jako inwestycję wieloletnią (2006-2019).

¹⁸⁷ Program ustanowiony uchwałą Nr 72/2011 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2011 r. na lata 2011-2016.

wości dotrzymania ustalonego harmonogramu realizacji zadania, inwestor dotychczas nie skierował do Ministerstwa Zdrowia wniosku o aktualizację harmonogramu programu wieloletniego.

Nieprawidłowości o istotnym charakterze, które jednak nie miały wpływu na ocenianą działalność, stwierdzono w realizacji dwóch programów wieloletnich dotyczących budowy lub rozbudowy szpitala i uczelni. Dotyczyło to:

- *Wieloletniego Programu Medycznego Rozbudowy i Przebudowy Szpitala Uniwersyteckiego w Bydgoszczy* – stwierdzone nieprawidłowości polegały między innymi: na podwójnym finansowaniu ze środków dotacji tych samych robót budowlanych w łącznej kwocie 2,5 mln zł, raz na rzecz generalnego wykonawcy i drugi raz na rzecz podwykonawców; zakupie ze środków dotacji dokumentacji projektowej w 96%¹⁸⁸ niewykorzystanej przy modernizacji obiektów budowlanych ujętych w programie; nienaliczeniu wykonawcy zamówienia kar umownych w łącznej kwocie 0,4 mln zł za nieterminowe wykonanie robót; wydatkowaniu środków z dotacji z przekroczeniem kwot wydatków ustalonych w harmonogramach rzeczowo-finansowych 2011-2014 zatwierdzonych przez Ministra Zdrowia w łącznej kwocie 4,2 mln zł.
- *Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2017* – nieprawidłowości polegały na nienaliczeniu kary umownej za opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym w ramach inwestycji dotyczącej budowy dróg, parkingów i zagospodarowania terenu przy Wydziale Chemii; w wyniku nieprzebrzegania postanowień umowy dotyczących zasad wypłaty wynagrodzenia wykonawcy w ramach tej inwestycji, podwykonawca zgłosił wobec uczelni roszczenie za wykonane i odebrane roboty, mimo iż uczelnia uregulowała należności za te roboty na rzecz wykonawcy; ponadto uczelnia nieprawidłowo zaplanowała parametry budynku Kolegium UAM w Pile w stosunku do potrzeb.

W wyniku realizacji do końca 2014 r. Wieloletniego Programu Medycznego Rozbudowy i Przebudowy Szpitala Uniwersyteckiego w Bydgoszczy wydatkowano 292,4 mln zł, tj. 89% wartości kosztorysowej inwestycji. Celem programu, którego termin zakończenia przypada na 2015 r. jest dostosowanie budynków i pomieszczeń szpitala do obowiązujących wymagań i przepisów, a zakładanym efektem jakościowym programu jest zwiększenie dostępności do procedur medycznych dla pacjentów regionu kujawsko-pomorskiego. Planowane wielkości wskaźnika rezultatu (ilość łóżek) dla poszczególnych działań inwestycyjnych (obiektów) zakończonych do 31 grudnia 2014 r., zostały osiągnięte i wyniosły 88 łóżek dla obiektów dotyczących Centrum Udarów Mózgu. Stopień wykorzystania łóżek do 2014 r. przekazanych szpitalowi w ramach programu kształtował się na poziomie 37,4% dla Oddziału Intensywnej Terapii Medycznej dla Dzieci, 94% dla Kliniki Anestezjologii i Intensywnej Terapii Medycznej dla Dorosłych i 112,2% dla Centrum Udarów Mózgu.

Łączne nakłady z budżetu państwa w całym okresie realizacji inwestycji *Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2017* do końca 2014 r. wyniosły 516,2 mln zł, tj. 94,4% wartości kosztorysowej inwestycji. Realizacja programu, którego celem jest zwiększenie możliwości kształcenia i prowadzenia badań na unikatowych kierunkach studiów (nowoczesne technologie, informatyzacja i komunikacja społeczna), w okresie od 2004 r. do końca 2014 r. istotnie przyczyniła się do rozwoju uczelni; efektem realizacji inwestycji było dokończenie budowy Wydziału Biologii oraz Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych, budowy budynku Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, dokonanie częściowego wykupu gruntu oraz zagospodarowanie terenu wokół Wydziału Biologii, Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych oraz Wydziału

¹⁸⁸ Do 31 grudnia 2014 r., według szacunkowych danych uczelni.

Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, budowa Hali Sportowej, Wydziału Chemii (etap I i etap II – segment A i G), dróg, parkingów i zagospodarowanie terenu przy Wydziale Chemii, budowa Kolegium UAM w Pile (budynek naukowo-dydaktyczny), rozbudowa Wydziału Pedagogiczno-Artystycznego w Kaliszu, budowa Wydziału Humanistycznego (Historycznego). Do efektów realizacji inwestycji zaliczyć należy również stopień wykorzystania budynków Wydziału Humanistycznego (Historycznego), Chemii oraz Pedagogiczno-Artystycznego w Kaliszu, mierzony liczbą studentów w 2013 r. i 2014 r. w stosunku do założeń, który wyniósł od 72,5% do 93,8%¹⁸⁹. Termin realizacji programu zaplanowano na 2017 r.

Pozytywnie oceniono realizację trzech inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich.

- *Przebudowa i rozbudowa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku* – celem programu wieloletniego jest modernizacja i rozbudowa obiektów szpitalnych, która ma umożliwić do 2017 r. poprawę powiązań funkcjonalnych pomiędzy poszczególnymi klinikami i działami szpitala oraz dostosowanie jego budynków i pomieszczeń do obowiązujących norm i przepisów. Do końca 2014 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie nowych budynków: pięcio- i sześciokondygnacyjnych (nad ziemią) z ładowiskiem dla śmigłowców lotnictwa sanitarnego na dachu sześciokondygnacyjnego budynku i nadbudowy jednego budynku. Ponadto na koniec 2014 r. wybudowano konstrukcje wież wentylacyjnych, wykonano nadbudowy w kolejnych dwóch budynkach (odpowiednio o jedną i dwie kondygnacje), rozpoczęto roboty w ramach przebudowy budynku głównego oraz budowę parkingu wielopoziomowego.
- *Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego* – celem programu jest powiększenie bazy Uniwersytetu Jagiellońskiego o około 171,2 tys. m² powierzchni użytkowej, co pozwoli zapewnić lepsze warunki do dalszego rozwoju uczelni w dziedzinie badań naukowych oraz nauczania. Na dzień 31 grudnia 2014 r. zakres rzeczowy zrealizowanych i będących w realizacji zadań inwestycyjnych wyniósł 101,1 tys. m² powierzchni użytkowej. Do końca 2014 r. zakończono realizację siedmiu spośród dziewięciu zadań inwestycyjnych¹⁹⁰ ujętych w tym programie, w efekcie których od 2003 r. przekazywano sukcesywnie do użytkowania następujące obiekty: *Kompleks Nauk Biologicznych, Instytut Nauk o Środowisku, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Matematyki i Informatyki, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Zoologii oraz Wydział Fizyki Astronomii i Informatyki Stosowanej*. W oddanych do użytkowania obiektach (pomieszczeniach) zainstalowano urządzenia i aparaturę badawczą (podstawową), która według informacji dziekanów była wykorzystywana od 10% do 100%.
- *Szpital Pediatriczny Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie* – na realizację inwestycji do końca 2014 r. wydatkowano 413,8 mln zł (75%) wartości kosztorysowej, podczas gdy szpital ma być oddany do użytku w 2015 r.; celem programu jest tworzenie nowoczesnego szpitala klinicznego, który sprosta zadaniom stawianym przez standardy leczenia ogólnopediatrycznego i specjalistycznego oraz realizacji zwiększonych zadań dydaktycznych i nauko-

¹⁸⁹ W założeniach z 2011 r. w regulaminie konkursowym na projekt budynku Wydziału Humanistycznego (Historycznego) wskazano, że budynek jest przeznaczony dla 2.300 studentów. Według stanu na 30 listopada 2013 r. i 30 listopada 2014 r. było ich odpowiednio 2.136 i 1.845. W założeniach z 2005 r. w regulaminie konkursowym na projekt budynku Wydziału Chemii wskazano, że budynek jest przeznaczony dla 1.500 studentów. Według stanu na 30 listopada 2013 r. i 30 listopada 2014 r. było ich odpowiednio 1.117 i 1.088. W założeniach z 2005 r. w regulaminie konkursowym na projekt budynku Oddziału Zamiejscowego w Kaliszu wskazano, że budynek jest przeznaczony dla 1.030 studentów. Według stanu na 30 listopada 2013 r. i 30 listopada 2014 r. było ich odpowiednio 966 i 911.

¹⁹⁰ Oprócz zadania *Wykup gruntów* i zadań realizowanych w ramach zadania *Infrastruktury*, gdzie kolejne tytuły inwestycyjne stanowią podzadania w programie wieloletnim.

wych; budowa szpitala pozwoli przejąć funkcje dwóch szpitali zlokalizowanych przy ulicach Marszałkowskiej i Działdowskiej w Warszawie; program inwestycji zakłada realizację szpitala o powierzchni użytkowej 42.479 m² i kubaturze 406.048 m³; budowa Szpitala Pediatrycznego jest zaawansowana w około 98%; uczelnia w ramach inwestycji zrealizowała nadbudowę, rozbudowę i przebudowę Zakładu Patomorfologii oraz wybudowała budynek stacji transformatorowej SN/nn; dla obiektu Patomorfologii inwestor uzyskał decyzję o pozwoleniu na jego użytkowanie.

Ustalenia wskazują, że większość inwestorów w kontrolowanych programach wieloletnich nie podejmowała wystarczających działań dla właściwego przebiegu realizacji inwestycji, w tym prawidłowego i terminowego oddawania do użytku poszczególnych obiektów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest wzmocnienie nadzoru nad procesem realizacji zadań w ramach programów wieloletnich, w tym nad efektywnym wykorzystaniem środków na finansowanie inwestycji budowlanych.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Obsługa długu publicznego

W 2014 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosły 34.455,9 mln zł, tj. 95,3% wartości przyjętej w ustawie budżetowej. Niewykorzystane środki na obsługę zadłużenia zagranicznego w kwocie 1.688,0 mln zł zostały zablokowane przez Ministra Finansów w grudniu 2014 r., stosownie do zapisów art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wydatki na obsługę długu stanowiły 11% wydatków budżetu państwa. W latach 2011-2013 udział ten wyniósł średnio 12,8%.

Niemal całość wydatków, tj. 96,8% stanowiły odsetki i dyskonto od wyemitowanych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych skarbowych papierów wartościowych oraz odsetki od kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Wydatki na obsługę długu były o 8,0 mld zł, tj. o 18,9% niższe niż w 2013 r., z tego na obsługę długu krajowego o 7,5 mld zł a na obsługę długu zagranicznego o 0,5 mld zł. Istotny wpływ na wielkość wydatków na obsługę długu krajowego Skarbu Państwa miało umorzenie przez Ministra Finansów w dniu 3 lutego 2014 r. papierów skarbowych przeniesionych z OFE do ZUS, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych¹⁹¹. W efekcie umorzenia obligacji skarbowych o wartości nominalnej 130.187,6 mln zł koszty obsługi długu krajowego zmniejszyły się o 4.564,2 mln zł. Ministerstwo Finansów oszacowało, iż w wyniku tej operacji w perspektywie 10 lat w każdym roku wydatki na obsługę długu będą niższe od 0,3% do 0,6% PKB, a łączny spadek kosztów obsługi długu Skarbu Państwa wyniesie 107,4 mld zł. Wyłączając wpływ umorzenia obligacji, wydatki w 2014 r. były niższe w stosunku do roku poprzedniego o 8,1%, przede wszystkim w wyniku obniżenia się oprocentowania obsługiwanych obligacji krajowych i zagranicznych, a także mniejszej kwoty wypłaconego dyskonta z powodu niższej wartości wykupywanego długu krajowego.

¹⁹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1717.

W 2014 r. przeciętne oprocentowanie długu krajowego mierzone jako relacja wydatków na obsługę długu krajowego do średniego stanu zadłużenia krajowego Skarbu Państwa wyniosło 5,0%, natomiast wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w stosunku do średniego zadłużenia zagranicznego 3,6%. Wskaźniki te były niższe niż w roku ubiegłym, gdy wyniosły odpowiednio 5,6% i 4,0%.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa stanowiły 2,0% PKB. Relacja ta kształtowała się poniżej średniej z lat 2011-2013, wynoszącej 2,5%. Wyłączając efekt umorzenia obligacji przeniesionych z OFE do ZUS wydatki na obsługę długu stanowiłyby 2,3% PKB.

Minister Finansów prowadził obsługę 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 terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami. Wydatki budżetowe zostały prawidłowo zaplanowane oraz wykonane.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki na obsługę długu krajowego zaplanowano w kwocie 24.370 mln zł. Decyzją Ministra Finansów z 26 listopada 2014 r. zmniejszony został limit wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego o 500 mln zł i o tę kwotę zwiększono plan wydatków długu krajowego. Większość przeniesionych środków przeznaczono na zapłatę odsetek od przedterminowo odkupywanych krajowych obligacji skarbowych oraz na płatności z tytułu transakcji na instrumentach pochodnych (Swap).

Tabela 39. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014			7:4	7:5	7:6
				Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Obsługa długu krajowego, w tym:	27.107,1	31.788,2	32.340,7	24.370,0	24.870,0	24.848,4	76,8	102,0	99,9
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, w tym:	27.074,4	31.744,9	32.307,0	24.324,0	24.838,0	24.819,7	76,8	102,0	99,9
bony skarbowe,	1.257,1	676,7	388,8	480,6	–	–	x	x	x
obligacje rynkowe,	25.021,0	29.643,5	30.756,9	22.528,6	23.952,2	23.935,0	77,8	106,2	99,9
w tym: operacje Swap ¹	885,8	-1.120,6	-500,8	–	–	1.947,7	388,9	x	x
obligacje oszczędnościowe	366,8	258,4	236,9	224,3	237,9	237,7	100,3	106,0	99,9
odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	427,2	1.166,2	924,4	1.090,5	647,9	647,1	70,0	59,3	99,9
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	32,8	43,3	33,7	45,9	31,9	28,6	85,0	62,4	89,8

¹ Transakcje Swap w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, dlatego w tabeli niektóre kwoty wykazane są z minusem.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 24.848,4 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

W 2014 r. struktura wydatków na obsługę długu krajowego była podobna jak w latach poprzednich, tj. blisko 97,3% stanowiły odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych, z tą różnicą, iż nie obejmowały wydatków z tytułu obsługi bonów skarbowych. Ostatnia emisja bonów nastąpiła w marcu 2013 r. Skarb Państwa nie ma zadłużenia w bonach skarbowych od sierpnia 2013 r., co wpływa na zwiększenie średniej zapadalności długu krajowego i obniża koszty obsługi długu. Pozostałe wydatki na obsługę długu krajowego stanowiące łącznie 2,7% poniesiono na obsługę depozytów pozyskiwanych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (2,6%), koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych opłat i prowizji (w tym głównie wynagrodzenie dla agenta emisji Domu Maklerskiego PKO BP) oraz rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (0,1%).

Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych, w kwocie 23.935 mln zł, były wyższe od zakładanych w ustawie budżetowej o 1.406,4 mln zł. Po podwyższeniu planu w tej pozycji w ramach uprawnień przysługujących Ministrowi Finansów na mocy art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zawarte zostały transakcje wymiany płatności odsetkowych (Swap), których rozliczenie przyniosło wydatki w 2014 r. w kwocie 1.947,7 mln zł, tj. 7,8% łącznych wydatków na obsługę długu krajowego. Minister Finansów wykorzystuje transakcje Swap do zarządzania rozkładem kosztów obsługi długu w czasie poprzez poniesienie wydatków w jednym roku, w ramach limitów ustalonych w planie, i zmniejszenie wydatków roku następnego. Transakcje Swap zawarte w 2014 r. przyniosą zmniejszenie wydatków w 2015 r. o 1.969,1 mln zł, w tym 244 mln zł w styczniu i 920 mln zł w kwietniu, tj. miesiącach, w których zwykle następuje kumulacja wydatków na obsługę obligacji rynkowych.

Gdyby w 2014 r. nie zawarto transakcji Swap wydatki na obsługę długu krajowego byłyby niższe od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej o 1.469,4 mln zł. Złożyły się na to niższe o 541,3 mln zł wydatki na obsługę obligacji rynkowych, głównie w związku z ukształtowaniem się oprocentowania obligacji zmiennoprocentowych na poziomie niższym o 0,4 punktu procentowego od założeń oraz przedterminowymi odkupami obligacji dwuletnich i pięcioletnich w grudniu 2013 r. Ponadto nie dokonano emisji bonów skarbowych, podczas gdy na dyskonto od bonów skarbowych w planie przewidziano 480,6 mln zł. Niższe od zaplanowanych były również wydatki na obsługę depozytów pozyskiwanych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. W ustawie budżetowej przewidziano na ten cel 1.090,5 mln zł, a wydatkowano 647,1 mln zł, tj. 59,3% planu. Niższe wydatki wynikały z niższego niż zakładano średniego oprocentowania depozytów terminowych i depozytów *overnight* – odpowiednio o 0,7 i 0,1 punktu procentowego – a także niższych stanów depozytów terminowych w efekcie braku planowanego objęcia nowych jednostek obowiązkiem lokowania wolnych środków u Ministra Finansów (przedłużenie procesu legislacyjnego i włączenie ich od 2015 r. zamiast w 2014 r.).

W porównaniu z 2013 r. wydatki na obsługę długu krajowego były niższe o 23,2%, tj. o 7.492,3 mln zł. Złożyło się na to umorzenie przez Ministra Finansów papierów skarbowych (spadek kosztów o 4,6 mld zł), niższe oprocentowanie obsługiwanego długu i środków lokowanych w ramach konsolidacji (spadek odsetek o 1,7 mld zł) oraz mniejsza kwota wypłaconego dyskonta (o 3,7 mld zł), głównie z powodu niższej o 17,2 mld zł (19,7%) kwoty wykupywanego długu z tytułu skarbowych papierów wartościowych.

Zbadane wydatki na obsługę długu krajowego w kwocie 14.219,4 mln zł, obejmujące odsetki od obligacji skarbowych, płatności początkowe transakcji na instrumentach pochodnych Swap oraz odsetki

od środków przejętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, zostały poniesione zgodnie z warunkami i w terminach określonych w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego.

Obsługa zadłużenia zagranicznego

W 2014 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 9.607,5 mln zł, tj. 85% planu po zmianach.

Tabela 40. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014			7:4	7:5	7:6
				Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
				mln zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Obsługa zadłużenia zagranicznego, w tym:	8.849,0	10.320,6	10.119,4	11.800,0	11.300,0	9.607,5	94,9	81,4	85,0
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego, z tego:	8.391,0	9.859,4	9.697,2	11.222,9	10.722,9	9.167,6	94,5	81,7	85,5
– kredyty,	1.345,4	1.442,6	1.117,0	1.568,9	x	1.056,3	94,6	67,3	x
– obligacje	7.045,6	8.416,8	8.580,2	9.654,0	x	8.111,4	94,8	84,2	x
w tym Cross Currency Swap ¹						-20,6	x	x	
Wydatki związane z finansowaniem programu F-16	78,9	55,5	27,5	53,0	53,0	26,8	97,6	50,6	50,6
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	372,5	399,4	392,8	524,1	524,1	413,1	105,2	78,8	78,8
Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	6,6	6,3	1,9	–	–	–	x	x	x

¹ Cross Currency Swap to transakcja polegająca na wymianie kwoty nominalnej na początku i na końcu czasu trwania transakcji, po tym samym kursie walutowym, oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach, według stałych stawek procentowych. Różnica pomiędzy kwotą płatności dokonanych przez Ministra Finansów a kwotą uzyskaną pomniejszyła wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego, stosownie do przepisu art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W strukturze wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego, podobnie jak w latach ubiegłych, blisko 95,4% stanowiły wydatki na wypłatę odsetek i dyskonta od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych w łącznej kwocie 8.132 mln zł oraz odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych w wysokości 1.056,3 mln zł.

Na pozostałe wydatki złożyły się koszty emisji skarbowych papierów wartościowych, opłaty i prowizje, w tym opłata za dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 356,4 mln zł oraz wydatki poniesione na finansowanie programu wyposażenia

Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16 w kwocie 26,8 mln zł. Dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej w wysokości 22 mld SDR (równowartość 33,8 mld dolarów amerykańskich) został przyznany Polsce na mocy umowy z dnia 18 stycznia 2013 r. Warunki dostępu do tych środków w 2014 r. pozostały niezmienione.

Polska utrzymuje dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej od 2009 r. W styczniu 2015 r. Minister Finansów wystąpił i uzyskał kolejną, czwartą linię, choć już z obniżonym limitem dostępnych środków (z równowartości 33,8 mld do 23 mld dolarów amerykańskich). Mimo poprawy sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych oraz postrzegania polskiej gospodarki jako stabilnej, Minister Finansów uznał, że pojawienie się nowych zagrożeń, w szczególności napięta sytuacja geopolityczna za wschodnią granicą Polski, uzasadniają utrzymanie Elastycznej Linii Kredytowej jako instrumentu o charakterze zabezpieczającym i prewencyjnym. W latach 2010-2014 poniesione z budżetu państwa opłaty za możliwość korzystania z linii wyniosły 1.528, 2 mln zł.

Zrealizowane wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 2.192,5 mln zł. Niższe wykonanie o 1.228 mln zł było efektem różnic kursowych. Do opracowania planu wydatków na obsługę długu zagranicznego na 2014 r. Minister Finansów przyjął kursy walutowe powiększone w stosunku do założeń przyjętych w ustawie budżetowej o 15% w przypadku euro i 16,5% dla dolara amerykańskiego. Było to najwyższe od dziesięciu lat zwiększenie kursów walutowych w stosunku do ustawy budżetowej. Minister Finansów uzasadniał tak wysoki poziom kursów zmiennością ich poziomów we wcześniejszych latach¹⁹², poziomem kursów walutowych w okresie przygotowywania ustawy budżetowej¹⁹³ oraz założeniem możliwego umocnienia się dolara wobec euro, a w konsekwencji ewentualnej silniejszej deprecjacji złotego wobec dolara niż euro. NIK zauważył jednak, że w 2012 r. i w pierwszym półroczu 2013 r. zmniejszyła się rozpiętość wahań kursów euro i dolara amerykańskiego do złotego. Kwota niewykorzystanych środków zaplanowanych na obsługę długu zagranicznego była drugą co do wielkości kwotą niewykorzystaną przez dysponenta środków budżetowych w 2014 r.

Na niższą od planu realizację wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego wpłynęła także mniejsza wartość nominalna obsługiwanego długu¹⁹⁴ (634 mln zł oszczędności), niższe stopy procentowe¹⁹⁵ (169 mln zł), przedterminowy odkup obligacji zagranicznych¹⁹⁶ (101 mln zł), niewykorzystanie wydatków zaplanowanych na pokrycie kosztów emisji i ratingu (41 mln zł) oraz zawarcie transakcji Cross Currency Swap (20,6 mln zł). W stosunku do 2013 r. wydatki na obsługę długu zagranicznego były niższe o 5,1%, przede wszystkim ze względu na obniżenie się oprocentowania obsługiwanych obligacji¹⁹⁷, a także na brak w 2014 r. wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

¹⁹² W 2012 r. kurs PLN/EUR kształtował się w przedziale 4,05-4,51, a PLN/USD w przedziale 3,07-3,58, w 2011 r. odpowiednio 3,84-4,56 i 2,65-3,50.

¹⁹³ W połowie 2013 r. kursy utrzymywały się na poziomie PLN/EUR 4,28-4,29, PLN/USD 3,25-3,27, rezerwa w stosunku do tych poziomów wynosiła odpowiednio 7-8% i 10%.

¹⁹⁴ Brak emisji obligacji w dolarach amerykańskich w 2013 r., niższa emisja obligacji w euro, otwarcie nowej emisji w euro zamiast zakładanego ponownego otwarcia, późniejsze ciągnięcia części kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych.

¹⁹⁵ Rynkowe stopy procentowe dla euro i dolara amerykańskiego ukształtowały się na poziomie odmiennym od zakładanego w trakcie opracowywania ustawy budżetowej: średni trzymiesięczny LIBOR dla euro był niższy od prognozy o 20 punktów bazowych a dla dolara – o 40 punktów bazowych.

¹⁹⁶ Minister Finansów odkupił w 2013 r. obligacje zapadające w 2014 r., co zmniejszyło wydatki 2014 r. o kwotę 125 mln zł. Zwiększając o 24 mln zł na wydatki 2014 r. oddziaływał przedterminowy odkup obligacji zapadających w 2015 r.

¹⁹⁷ W 2013 r. zostały wykupione obligacje w euro o kuponach od 4,384% do 4,660%, natomiast kupony obligacji wyemitowanych w euro były niższe: 3,330% i 1,625%.

Badaniu poddano wydatki z tytułu wypłaty odsetek i dyskonta od obligacji zagranicznych, przypadające do spłaty w lutym i marcu 2014 r., w kwocie 2.115,4 mln zł oraz wydatki z tytułu spłaty odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 180,2 mln zł, stanowiące łącznie 24% wydatków zadłużenia zagranicznego. Kontrola wykazała, że płatności zostały dokonane terminowo i w prawidłowych wysokościach.

Środki własne Unii Europejskiej

Na mocy zobowiązania traktatowego Polska odprowadza do budżetu ogólnego Unii Europejskiej (UE), w ramach środków własnych UE, składkę obliczoną zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. Po raz pierwszy składka za pełen rok przekazana została w wysokości 2,4 mld euro w 2005 r. W kolejnych latach jej wysokość systematycznie wzrastała, przekraczając 3 mld euro w 2008 r. i 4 mld euro w 2013 r. W okresie 10 lat składka ta wzrosła o 75% (o 1,7 mld euro). Składka za 2014 r. (4,2 mld euro) była o 0,2 mld euro niższa niż w roku 2013.

Polska w ciągu 11 lat przynależności do Unii Europejskiej wpłaciła do budżetu UE 26,5 mld euro. Od 2008 r. Polska pod względem wysokości składki utrzymuje się na ósmym miejscu wśród krajów dokonujących płatności.

Zmiany wysokości składki w trakcie roku budżetowego wynikały przede wszystkim ze zmiany poziomu wydatków UE, uwzględnionych w ostatecznym budżecie UE na dany rok budżetowy w stosunku do kwot ujętych w projekcie budżetu przedłożonym przez Komisję Europejską oraz zmian budżetu ogólnego UE wprowadzanych przez Radę i Parlament Europejski w trakcie roku budżetowego.

W okresie obowiązywania perspektywy finansowej na lata 2007-2013 do końca 2013 r. wpłaty polskiej składki członkowskiej dokonywane były zgodnie z regulacjami zawartymi w decyzji Rady Nr 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich oraz rozporządzeniu Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich. W tym okresie do systemu środków własnych należały tymczasowe mechanizmy korekcyjne, uzgodnione na rzecz wybranych państw płatników netto, które obciążały wpłaty do budżetu UE pozostałych państw członkowskich. Były to w szczególności redukcja stawki VAT dla Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji oraz redukcja wpłat obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto dla Szwecji i Holandii.

Do końca 2014 r. nie został zakończony proces ratyfikacji nowej decyzji Rady Nr 2014/335/UE, Euratom z 26 maja 2014 r. o systemie środków własnych UE¹⁹⁸ w okresie obowiązywania perspektywy finansowej na lata 2014-2020.

Składka ujęta w budżecie UE w euro jest przeliczana na waluty narodowe według kursu płatności z ostatniego dnia roboczego roku poprzedzającego dany rok budżetowy¹⁹⁹.

Wydatki budżetu państwa przeznaczone na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej każdego roku, zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych, ujmowane są w ustawie budżeto-

¹⁹⁸ Do czasu zakończenia procesu ratyfikacji tej decyzji podstawę prawną do przekazywania wpłat do budżetu UE stanowi nadal decyzja Rady Nr 2007/436 w zakresie przepisów, które nie wygasły z końcem 2013 r. Nowa decyzja zachowuje dotychczasowe kategorie wpłat do budżetu UE oraz tymczasowe mechanizmy korekcyjne. Skutki finansowe tych mechanizmów ujawnią się z mocą wsteczną po zakończeniu procesu ratyfikacji nowej decyzji we wszystkich państwach członkowskich.

¹⁹⁹ W 2014 r. kurs płatności składki wyniósł 4,1543 PLN/EUR.

wej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. Zaplanowany w ustawie budżetowej na rok 2014 limit wydatków na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w kwocie 17,8 mld zł został w trakcie roku budżetowego zmniejszony do kwoty 17,7 mld zł, w wyniku skorygowania przez KE danych dotyczących rozliczeń z lat ubiegłych. Do budżetu Unii Europejskiej wpłacono 17,3 mld zł, co stanowiło 97,2% limitu wydatków z ustawy budżetowej i 97,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE były niższe o 4,8%.

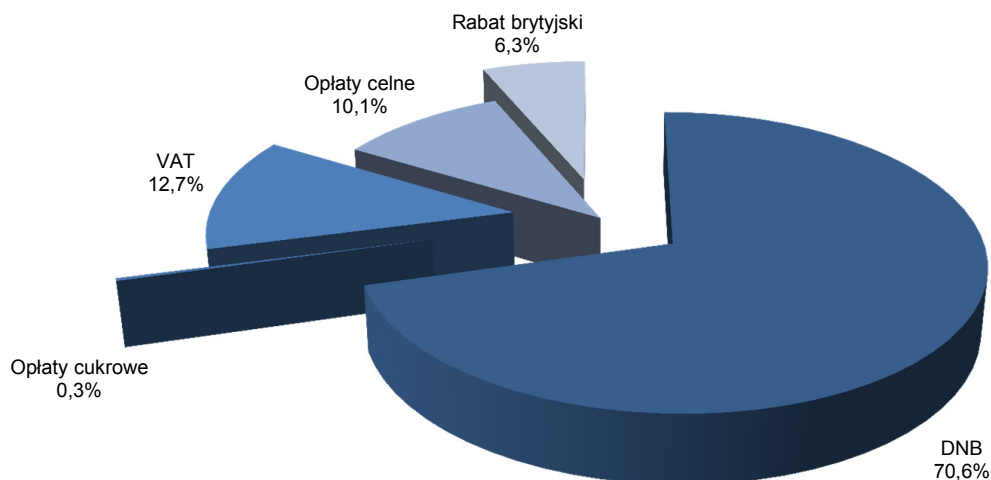
Tabela 41. Wysokość i struktura składki do budżetu UE w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE				Struktura			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wielkość składki ogółem, w tym:	14.731,1	15.942,5	18.129,2	17.259,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto (DNB)	10.283,4	11.192,0	13.251,4	12.189,1	69,8	70,2	73,1	70,6
Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych	53,8	97,6	130,4	54,3	0,4	0,6	0,7	0,3
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towaru i usług	2.148,9	2.301,7	2.238,7	2.198,9	14,6	14,4	12,3	12,7
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	1.392,9	1.514,1	1.482,9	1.736,6	9,5	9,5	8,2	10,1
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	755,9	734,0	922,4	1.080,6	5,1	4,6	5,1	6,3
Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007-2013	96,0	103,0	103,5	–	0,7	0,6	0,6	–

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

W analizowanym okresie utrzymywała się tendencja wzrostu wysokości polskiej składki wyrażonej w złotych, tj. z 14,7 mld zł w 2011 r. do 17,3 mld zł w 2014 r. W porównaniu do 2013 r. była ona niższa o 0,9 mld zł. Na wysokość polskiej składki wyrażonej w złotych wpływ miał między innymi przyjęty w poszczególnych latach kurs PLN/EUR.

Wykres 26. Struktura wydatków na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2014 r.



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

W 2014 r. w strukturze wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej dominującą pozycję stanowiła wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto (70,6%) oraz składka obliczona od podatku od towarów i usług (12,7%). W porównaniu do lat 2011-2013 struktura elementów składki nie uległa istotnym zmianom. Wpłaty rat składki dokonywane były w wysokości i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

3. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- Deficyt budżetu państwa był niższy od planowanego w ustawie budżetowej o 39,0%, a budżetu środków europejskich o 19%.
- W 2014 r. Minister Finansów nadal wykorzystywał dopuszczalne prawem rozwiązania, pozwalające na wykazanie niższego deficytu budżetu państwa. Dotyczyły one w szczególności transferów do ZUS o charakterze wydatków, które ze względu na przyjęty sposób realizacji były zaliczane w ciężar rozchodów i nie powiększały deficytu. Bez stosowania tych rozwiązań deficyt budżetu państwa byłby wyższy o 17,2 mld zł.
- Finansowanie potrzeb na rynkach finansowych przebiegało w warunkach korzystniejszych od planowanych przy spadającej rentowności obligacji krajowych i zagranicznych
- Poziom potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2014 r., w wyniku zmian w systemie emerytalnym, obniżył się w stosunku do 2013 r. o 19,8 mld zł.
- Podstawowym rynkiem finansowania potrzeb był rynek krajowy.

3.1. Potrzeby pożyczkowe

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2014 potrzeby pożyczkowe netto²⁰⁰ w kwocie 55.158,3 mln zł w głównej mierze dotyczyły finansowania deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowania potrzeb ZUS. Przewidziano, że na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych będzie oddziaływać rozszerzenie jeszcze w 2014 r. katalogu podmiotów objętych konsolidacją zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, co miało zapewnić dodatkowe środki pozyskane przez Ministra Finansów w wysokości 6,8 mld zł. Przewidziano również zasilenie budżetu wpływami z prywatyzacji w wysokości 1,3 mld zł.

Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2014 r. wyniosły 43.169 mln zł. Okazały się one niższe od planowanych o 12,0 mld zł, przede wszystkim w wyniku zrealizowania niższego deficytu budżetu państwa.

Tabela 42. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2014 r.

Wyszczególnienie	2013	2014	
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł		
Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa	57.443,7	55.158,3	43.169,0
Deficyt budżetu państwa	42.194,1	47.505,1	28.976,8
Wynik budżetu środków europejskich	-6.249,0	391,7	317,3
Refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE	10.728,5	8.198,1	8.269,1
Kredyty i pożyczki udzielone	12.105,2	7.224,2	9.157,2
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-48,3	-185,9	-4,5
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	440,1	217,4	225,6
Zarządzanie płynnością sektora publicznego	276,0	-6.800,0	-114,3
Wpływy z prywatyzacji do budżetu	-1.662,4	-1.330,5	-351,4
Wpływy od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych	-63,0	-63,0	-63,0
Pozostałe przychody i rozchody	-277,5	-	-3.243,9
Wykupy długu	99.794,5	77.226,6	79.439,9
na rynku krajowym	84.116,6	58.921,7	60.345,1
na rynku zagranicznym	15.678,8	18.304,9	19.094,8
Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa	157.239,1	132.384,9	122.608,9

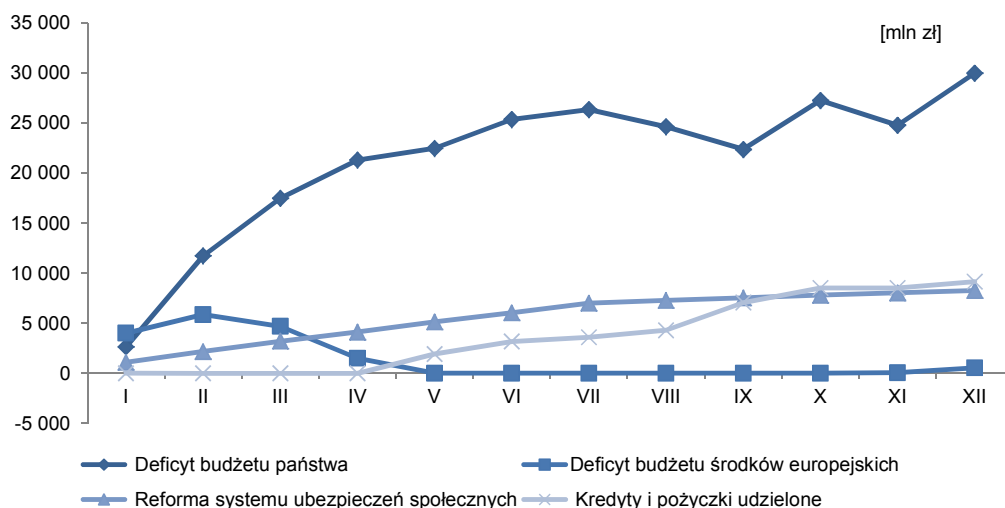
Ujęte w tabeli wartości ze znakiem (-) oznaczają zmniejszenie potrzeb pożyczkowych.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

²⁰⁰ Potrzeby pożyczkowe netto, w odróżnieniu od potrzeb pożyczkowych brutto, nie obejmują wykupów długu. Zwiększając na potrzeby pożyczkowe wpływają pozycje wymagające sfinansowania w bieżącym roku. Natomiast na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto w 2014 r. wpływały środki pozyskane do finansowania, inne niż pochodzące z emisji długu (a w 2013 r. dodatkowo nadwyżka budżetu środków europejskich).

W największym stopniu na wysokość i strukturę potrzeb pożyczkowych wpływał deficyt budżetu państwa, który stanowił 67,4% rocznych potrzeb pożyczkowych. Deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29 mld zł i był niższy od planowanego o 18,5 mld zł, tj. o 39%. Był on wynikiem realizacji zrealizowanych dochodów wyższych od planowanych o 2,1% przy wydatkach niższych o 3,9%. Podobnie jak w poprzednich latach, deficyt budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich narastał nierównomiernie, co wpływało na nieregularny rozkład potrzeb pożyczkowych.

Wykres 27. Tempo narastania potrzeb pożyczkowych w 2014 r.

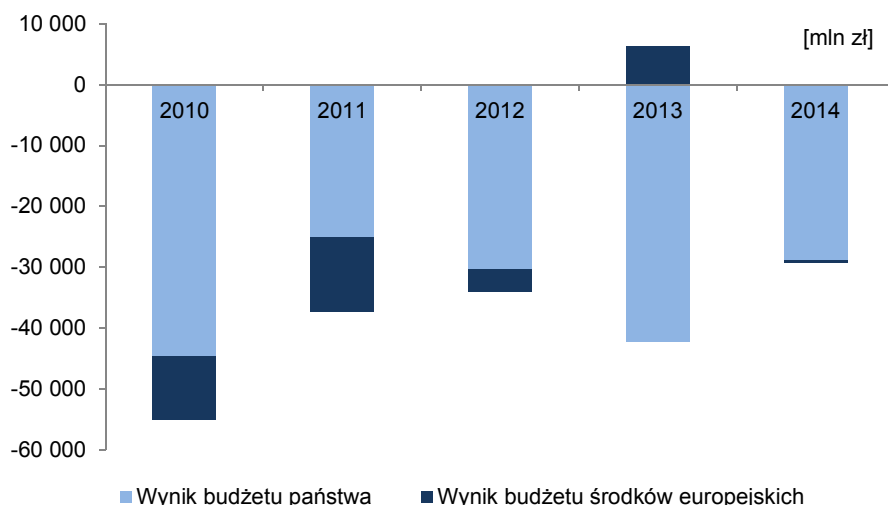


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Po pierwszym kwartale deficyt został zrealizowany na poziomie wynoszącym 59,6%, a po pierwszym półroczu już 86,2% całorocznego wykonania. Najwyższe dzienne kwoty deficytu wystąpiły na początku roku (w dniu 2 stycznia wydatki były wyższe od dochodów o 9,8 mld zł) oraz w ciągu niektórych dni lutego (dzienny deficyt przekraczał wówczas poziom 6,0 mld zł). Na finansowanie potrzeb w tym okresie budżet musiał zgromadzić środki jeszcze w grudniu 2013 r.

Źródłem potrzeb pożyczkowych w 2014 r. był także deficyt budżetu środków europejskich. Wprawdzie na koniec roku stanowił on tylko 0,7% potrzeb, to jednak w pierwszym kwartale roku osiągnął znaczące poziomy, wpływając na kształtowanie się potrzeb pożyczkowych w tym okresie. W styczniu wynosił on 4,0 mld zł, lutym 5,8 mld zł, a w marcu 4,7 mld zł. Od czasu wyodrębnienia deficytu budżetu środków europejskich w 2010 r., jego wpływ na poziom deficytu ogółem był w poszczególnych latach znaczący. Stanowił on w 2010 r. – 19%, w 2011 r. – 32,7%, a w 2012 r. – 10,7% deficytu ogółem (tylko w 2013 roku budżet ten zamknął się nadwyżką wynoszącą 6,2 mld zł). Na koniec 2014 r. udział ten wyniósł 1,1%.

Wykres 28. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2010-2014



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

Pomimo iż na rachunku płatności budżetu środków europejskich pozostawały wolne środki, będące wynikiem wpłat dokonanych z budżetu Unii Europejskiej z tytułu refundacji wydatków poniesionych wcześniej przez stronę polską, to Minister Finansów wykazywał w latach 2010-2014 w budżecie środków europejskich deficyty (poza 2013 r., gdy zdecydował o wykazaniu nadwyżki). Deficyty te nie wynikały zatem z niedoboru środków, którymi należałoby sfinansować wydatki tego budżetu. Brak finansowania deficytu budżetu środków europejskich środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej powodował konieczność jego finansowania poprzez emisję długu krajowego. W 2014 r. poniesione z tego tytułu koszty NIK szacuje na 39,0 mln zł.

Tabela 43. Porównanie stanu środków budżetu środków europejskich z wynikiem budżetu środków europejskich w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Kwota środków niewykorzystanych na koniec roku przez budżet środków europejskich (w mld euro)	4,6	6,3	5,9	4,5	4,7
Deficyt (-)/nadwyżka (+) budżetu środków europejskich (w mld zł)	-10,4	-12,2	-3,6	+6,2	-0,3

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

Zasilanie rachunku dochodów budżetu środków europejskich następowało na wniosek Ministra Finansów z rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne). Minister Finansów uznaniowo podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przekazana na dochody. W efekcie arbitralnie ustalał wynik budżetu środków europejskich. NIK wielokrotnie wskazywała na brak procedur oraz nieprzejrzystość zasad dotyczących kształtowania deficytu budżetu środków europejskich.

Poza finansowaniem deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, największe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wynikały z finansowania potrzeb ZUS. Zasilenie ZUS zostało przeprowadzone w formie pożyczek udzielonych na rzecz FUS oraz poprzez transfer środków z budżetu państwa na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez ZUS do OFE. Łącznie finansowanie to stanowiło w 2014 r. 38,7% potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zostało ono przeprowadzone, tak jak w latach poprzednich, z pominięciem rachunku wydatków budżetowych.

Transfer środków na uzupełnienie ubytku składek odprowadzanych do OFE wyniósł 8.269,1 mln zł. Zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych²⁰¹, kwota ta powinna zostać pokryta wpływami z prywatyzacji. Tymczasem wpływy te, po dokonaniu odpisów wynikających z innych ustaw²⁰², w wysokości 652,3 mln zł, wyniosły 351,4 mln zł i były niewystarczające do sfinansowania niezbędnych transferów. W tej sytuacji finansowanie brakującej kwoty wynoszącej 7.917,7 mln zł, nastąpiło poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych, pomimo iż nie znajduje to umocowania w wyżej wymienionej ustawie. W załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej finansowanie to zostało ujęte jako ujemne saldo przychodów i rozchodów z prywatyzacji. Oznaczało to *de facto* zaliczenie finansowania ubytku składek w FUS do rozchodów budżetu państwa, zamiast do wydatków.

Ponadto ZUS wystąpił w 2014 r. do Ministra Finansów o udzielenie pożyczek w celu uzupełnienia środków pozwalających na pełne i terminowe wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Zawarto pięć umów pożyczek na kwotę 8.924,3 mln zł. Dodatkowo podpisano aneksy do dwóch umów pożyczek zaciągniętych w latach wcześniejszych, o wartości 8,3 mld zł. Przewidywany termin ich spłaty został przesunięty z 30 kwietnia 2014 r. na 31 marca 2016 r. Należy przy tym zauważyć, że Minister Finansów planując przychody budżetowe na 2014 rok, nie uwzględnił wpływów z tytułu zwrotu pożyczek przez ZUS. W wyniku powyższych działań, zadłużenie ZUS wobec Skarbu Państwa wzrosło z kwoty 30.877,5 mln zł na dzień 31 grudnia 2013 r. do 39.801,9 mln zł na 31 grudnia 2014 r. Był to kolejny, szósty rok, w którym Skarb Państwa udzielał FUS dofinansowania w formie pożyczek. Zwiększająca się corocznie suma zobowiązań z tego tytułu oznacza, że pożyczki te stanowią trwałe źródło finansowania FUS. Wobec braku perspektywy zwrotu takiej kwoty przez ZUS, z dużym prawdopodobieństwem można założyć ich bezzwrotny charakter. Powinno zatem nastąpić zwiększenie dotacji dla ZUS, zamiast przyznawania na ten cel pożyczek z budżetu państwa. NIK w latach ubiegłych wielokrotnie wносиła do Ministra Finansów o zmianę sposobu rozliczania tych transferów.

Zaliczenie powyższych operacji związanych z finansowaniem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do rachunku wydatków, zgodnie z ich ekonomicznym charakterem, spowodowałyby wzrost deficytu o 17.193,4 mln zł, do kwoty 45.818,8 mln zł, a relacja deficytu budżetu państwa do PKB uległaby pogorszeniu o 1 punkt procentowy i wyniosłaby 2,7%.

Na wielkość wykazanego w 2014 r. deficytu budżetu państwa wpłynęła także, dopuszczona przepisami ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego²⁰³, operacja zwiększenia funduszu statutowego BGK, sfinansowana przekazanymi obligacjami skarbowymi o wartości 1 mld zł. Skutkowało to jednak wykazaniem niższego deficytu, niż gdyby operacja ta została opłacona środkami pieniężnymi.

²⁰¹ Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

²⁰² Wpływy z prywatyzacji pomniejszone o: odpisy na państwowe fundusze celowe (art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.), odpis na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy (art. 56 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej (art. 58 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121), odpis na rachunek rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych (art. 30 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2012 r., poz. 657 ze zm.).

²⁰³ Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, w celu realizacji programów rządowych Minister Finansów przekazuje środki na zwiększenie funduszu statutowego BGK. Zgodnie z art. 5a tej ustawy, Minister Finansów może przekazać skarbowe papiery wartościowe na zwiększenie funduszu statutowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 510 ze zm.).

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych wpłynęło natomiast przekazanie w 2014 r. środków z rezerwy poręczeniowo-gwarancyjnej²⁰⁴ w kwocie 1.020,3 mln zł oraz wpłata dokonana ze środków Funduszu Skarbu Państwa²⁰⁵ w kwocie 223,6 mln zł, a także przekazanie²⁰⁶ w sierpniu 2014 r. nadwyżki środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku płatności budżetu środków europejskich w BGK w wysokości 2 mld zł. Nie zostało natomiast zrealizowane planowane zmniejszenie potrzeb pożyczkowych o 6.686 mln zł z tytułu rozszerzenia zakresu podmiotów objętych konsolidacją zarządzania płynnością sektora publicznego. Kwestia ta została przedstawiona szerzej w rozdziale VI, w pkt 1.2.2. *Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich.*

W porównaniu do roku poprzedniego, zrealizowane w 2014 r. potrzeby pożyczkowe były niższe o 14.274,7 mln zł. Głównym powodem był niższy o 13.217,1 mln zł deficyt budżetu państwa oraz przeprowadzona na początku lutego 2014 r. reforma emerytalna²⁰⁷. W wyniku tej reformy z OFE do ZUS przeniesionych zostało 51,5% aktywów netto o wartości 153,2 mld zł, z tego skarbowe papiery wartościowe o wartości rynkowej 134,1 mld zł (130,2 mld zł według wartości nominalnej), obligacje Krajowego Funduszu Drogowego o wartości rynkowej 16,9 mld zł (15,6 mld zł według wartości nominalnej), inne papiery wartościowe gwarantowane przez Skarb Państwa o wartości rynkowej i nominalnej 0,3 mld zł oraz środki pieniężne o wartości 1,9 mld zł. Skarbowe papiery wartościowe przekazane do ZUS zostały przez Ministra Finansów umorzone²⁰⁸ i zmniejszyły jednorazowo stan długu Skarbu Państwa. Pozostałe aktywa, tj. obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa i środki pieniężne zostały przekazane na rachunek Funduszu Rezerwy Demograficznej w ZUS.

W wyniku zmian w systemie emerytalnym poziom potrzeb pożyczkowych budżetu państwa został zmniejszony o 19,8 mld zł. Było to efektem między innymi niższych o 4,6 mld zł kosztów obsługi długu (w wyniku umorzenia skarbowych papierów wartościowych), niższej o 3,9 mld zł kwoty składki przekazanej do OFE (zmiana liczby osób pozostających w OFE i zmiana wskaźnika odpisu przekazywanego do OFE), zastosowania „suwaka bezpieczeństwa”²⁰⁹, które zaowocowało zmniejszeniem

²⁰⁴ Zgodnie z dokonaną 6 grudnia 2013 r. nowelizacją ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych mogą być wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 84).

²⁰⁵ Zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nadwyżka środków Funduszu Skarbu Państwa jest przekazywana na przychody budżetu państwa.

²⁰⁶ W tym celu została podpisana pomiędzy departamentami Budżetu Państwa, Długu Publicznego oraz Instytucji Płatniczej wewnętrzna procedura, pozwalająca na wykorzystanie dla potrzeb finansowania wolnej kwoty środków będących na rachunku płatności w BGK. W przypadku zapotrzebowania na te środki, departament IP występuje o ich zwrot z dwudniowym wyprzedzeniem.

²⁰⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).

²⁰⁸ Zgodnie z zawartym w art. 23 ust. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych została dokonana konwersja zobowiązań Skarbu Państwa polegająca na nabyciu przez Ministra Finansów od ZUS aktywów w postaci obligacji skarbowych (130,2 mld zł), przekazanych ZUS-owi przez OFE, w zamian za gwarancje wypłaty świadczeń emerytalnych z FUS odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach wartości tych aktywów. W momencie odkupu przez MF obligacji i zapisaniu ich na rachunku papierów wartościowych Ministra Finansów, obligacje skarbowe zostały umorzone. Zobowiązania z tytułu wykupu obligacji wygasły.

²⁰⁹ Na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego, co miesiąc na subkonto w ZUS przekazywana będzie określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka OFE. Dodatkowo, na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego, wieku emerytalnego ZUS zaprzestanie odprowadzać składki do OFE; składki w tym okresie ewidencjonowane będą na subkoncie w ZUS. W momencie osiągnięcia wieku emerytalnego, na rachunku w OFE nie będzie żadnych środków.

potrzeb o 4,1 mld zł oraz wystąpieniem pożytków z tytułu innych niż skarbowe papiery wartościowe aktywów przeniesionych z OFE do ZUS – w kwocie 7,0 mld zł²¹⁰.

3.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Minister Finansów zapewnił pełne pokrycie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Ich finansowanie przebiegało w warunkach stabilnej sytuacji na krajowym rynku pieniężnym. Średni poziom stopy referencyjnej NBP planowany na 2,5% wyniósł 2,42%. Rentowność obligacji również była niższa od zakładanej i wyniosła od 3,0% dla papierów pięcioletnich do 3,7% w przypadku obligacji o dziesięcioletnim terminie wykupu (przy planowanych rentownościach wynoszących odpowiednio 4,3% i 4,7%). Natomiast na rynku europejskim, w wyniku dwukrotnej obniżki stóp dokonanej przez Europejski Bank Centralny, dla najkrótszych depozytów ukształtowała się zerowa lub nawet ujemna stopa procentowa. W rezultacie rentowność papierów dziesięcioletnich nominowanych w euro wyniosła 3,0%, przy planowanej 3,3%, a dziesięcioletnich nominowanych w dolarach 4,1% przy planowanej 4,3%.

Przy planowaniu źródeł pozyskiwania środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych założono relatywnie równomierny rozkład pomiędzy rynkiem krajowym (58%) a zagranicznym (42%). Faktyczne wykonanie znacznie odbiegało od planu. Ograniczona w stosunku do wartości planowanych emisja obligacji na rynki zagraniczne była wynikiem obniżenia potrzeb pożyczkowych oraz korzystnych możliwości pozyskania środków na rynku krajowym. Minister Finansów ograniczając emisję na rynki zagraniczne miał również na uwadze przyjęte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2015-2018* ograniczenie, zakładające udział długu zagranicznego w długi Skarbu Państwa na docelowym poziomie 30%. Środki pozyskane z emisji długu na rynkach zagranicznych okazały się wystarczające jedynie dla zabezpieczenia płatności walutowych. W tej sytuacji podstawowym rynkiem pozyskiwania środków stał się rynek krajowy.

Tabela 44. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w latach 2013-2014

Wyszczególnienie	2013	2014	
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie
	mln zł		
Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto	57.443,7	55.158,4	43.169,0
Finansowanie krajowe	40.821,4	32.196,9	46.387,5
Skarbowe papiery wartościowe	40.677,9	32.196,9	46.586,6
Środki na rachunkach budżetowych	143,5	–	-199,1
Finansowanie zagraniczne	16.622,3	22.961,5	-3.218,5
Obligacje skarbowe	-3.764,0	13.983,0	2.657,0
Kredyty otrzymane	8.420,9	5.678,2	6.715,8
Zarządzanie środkami europejskimi	6.123,1	-2.747,8	2.136,7
Przepływy związane z rachunkiem walutowym ¹	5.842,3	6.048,1	-14.728,0

¹ Ujemne przepływy związane z rachunkiem walutowym odzwierciedlają stan lokat walutowych, ulokowanych na rachunkach walutowych i tym samym nie służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Sprzedż obligacji skarbowych na 21 przetargach sprzedaży i zamiany pozwoliła na pozyskanie na rynku krajowym środków netto w wysokości 46,6 mld zł. Największe wpływy netto zostały pozys-

²¹⁰ Złożyły się na nią gotówka, kwota z tytułu wypłaconych odsetek i wykupu obligacji mających miejsce w 2014 r.; kwoty te wpłynęły na zmniejszenie niedoboru FUS, który w przeciwnym przypadku byłby sfinansowany z rozchodów budżetu państwa.

skane w wyniku sprzedaży dziesięcioletnich obligacji stałoprocentowych (50,9% wpływów). Ich średnia rentowność pozostawała na poziomie 3,477%, podczas gdy osiągnięta w 2013 r. wyniosła 4,101%. Oznaczało to korzystniejsze ukształtowanie się kosztów obsługi połowy nowo zaciągniętego długu. Kolejnym źródłem pozyskania środków (39,2%) była sprzedaż pięcio- i dziesięcioletnich obligacji o zmiennym oprocentowaniu, opartym o 6-miesięczny WIBOR²¹¹. Również emisja pozostałych typów obligacji przebiegała w warunkach korzystniejszych od planowanych i od ubiegłorocznych, przyczyniając się do obniżania kosztów, zwłaszcza w okresach przyszłych. Minister Finansów, przy emisji nowych serii skarbowych papierów wartościowych, dążył do bardziej równomiernego rozkładu płatności z tytułu ich obsługi. Wysokość kuponów obligacji nowych emisji była zbliżona do ich rentowności tak, aby ograniczyć kumulację kosztów obsługi z tytułu dyskonta przy ich wykupie.

Z rynków zagranicznych pozyskano kwotę stanowiącą równowartość 9.372,8 mln zł, pochodzącą z emisji obligacji (2.657,0 mln zł) i z kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (6.715,8 mln zł). Największe emisje obligacji zostały przeprowadzone w styczniu. Koszt pozyskania zgromadzonych w ten sposób walut wyniósł: 4,1% dla obligacji dziesięcioletnich o wartości 2 mld dolarów amerykańskich oraz 3,0% dla obligacji o wartości 2 mld euro i był niższy niż na rynku krajowym, gdzie w styczniu rentowność dziesięcioletnich obligacji wynosiła 4,348%. Należy jednak mieć na uwadze, że środki pozyskane za granicą są obciążone ryzykiem kursowym.

W 2014 r. nastąpiło zwiększenie finansowania kredytami i pożyczkami z międzynarodowych instytucji finansowych. Ze względu na znacząco niższe koszty pozyskania²¹² kredytów niż obligacji, było to działanie korzystne, przyczyniające się do obniżenia kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Na prefinansowanie potrzeb roku 2014 Minister Finansów zgromadził na koniec 2013 r. środki na rachunkach złotych w wysokości 11.273,6 mln zł oraz na rachunkach walutowych równowartość 12.479,5 mln zł. Na koniec 2014 r. poziom środków złotych pozostał na zbliżonym poziomie i wyniósł 11.472,7 mln zł, wzrósł natomiast ponad dwukrotnie stan środków na rachunkach walutowych, do kwoty 28.580,4 mln zł. Było to efektem stałego napływu środków z Unii Europejskiej i ograniczenia sprzedaży walut w związku z mniejszymi potrzebami pożyczkowymi budżetu państwa.

3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Plan przychodów został ujęty w ustawie budżetowej na 2014 r. w wysokości 426.183,4 mln zł. Zrealizowane przychody²¹³ wyniosły 341.476,0 mln zł, co stanowiło 80,1% planu. Z emisji obligacji na rynku krajowym i zagranicznym Minister Finansów pozyskał kwotę 131.939,2 mln zł (tj. 38,6% przychodów), wobec planowanej 120.289,9 mln zł. Potrzeba pozyskania wyższych o 11.649,3 mln zł środków finansowanych emisją skarbowych papierów wartościowych wynikała przede wszystkim z przedłużającego się procesu legislacyjnego dotyczącego drugiego etapu konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, a także z wyższych kwot udzielonych pożyczek. Z tytułu rozszerzenia

²¹¹ Warsaw Interbank Offered Rate – referencyjna wysokość oprocentowania kredytów na polskim rynku międzybankowym. Wyznaczana jest jako średnia arytmetyczna wielkości oprocentowania podawanych przez największe banki działające w Polsce, które są uczestnikami panelu WIBOR, po odrzuceniu wielkości skrajnych.

²¹² Średnia rentowność rynku pieniężnego w euro, na którym bazowane były kredyty, wyniosła 0,30%, a rozpiętość marży wynosiła od minus 2 punktu bazowego do plus 28 punktów bazowych. Rentowność obligacji zagranicznych wyniosła 3,032% i 3,272% dla euro.

²¹³ Z kwoty przychodów i rozchodów zrealizowanych wyłącza się zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane w tym samym roku. W 2014 r. obejmowały one depozyty terminowe oraz lokaty overnight zawiązywane i rozwiązywane w związku z zarządzaniem przez Ministra Finansów płynnością sektora finansów publicznych i stanowiły kwotę 984.873,7 mln zł.

obowiązku przekazywania Ministrowi Finansów środków w depozyt lub zarządzanie przez kolejne jednostki sektora finansów publicznych, a także objęcia nim depozytów sądowych planowana była kwota 6.800 mln zł. Ujemne saldo pożyczek udzielonych założone w ustawie budżetowej było większe od rzeczywistego o 2.214,8 mln zł.

Sprzedaż obligacji skarbowych na 21 przetargach sprzedaży i zamiany na rynku krajowym zapewniła środki stanowiące 86,8% wpływów z obligacji uzyskanych na rynkach krajowym i zagranicznych. Z uplasowanych w kraju obligacji o stałym oprocentowaniu pozyskano środki w wysokości 78.616,4 mln zł, natomiast z obligacji stałoprocentowych pozyskano 33.267,6 mln zł. Rentowność obligacji była niższa od zakładanej i wyniosła od 3,0% dla obligacji pięcioletnich do 3,7% w przypadku dziesięcioletnich skarbowych papierów wartościowych. Zwiększenie sprzedaży obligacji stałoprocentowych było wynikiem większego popytu ze strony inwestorów na te instrumenty. W związku z obniżającymi się stopami rynku pieniężnego inwestycje w obligacje zmiennoprocentowe okazały się dla inwestorów mniej atrakcyjne. Natomiast obniżająca się stopa inflacji, która okresowo osiągnęła nawet wartość ujemną, spowodowała brak zainteresowania inwestorów obligacjami indeksowanymi wskaźnikiem inflacji, w wyniku czego w 2014 r. nie dokonano emisji tych obligacji.

Obligacje oszczędnościowe przyniosły wpływy w kwocie 2.687,0 mln zł, tj. 90,8% planowanych wpływów. Nabywcami obligacji oszczędnościowych są przede wszystkim osoby fizyczne, które mają możliwość lokowania oszczędności w szeroką gamę innych instrumentów finansowych, takich jak lokaty bankowe i lokaty SKOK-ów, fundusze inwestycyjne, rynek kapitałowy. Wpływ na decyzje o ich wyborze ma głównie atrakcyjność stopy zwrotu, horyzont lokowania oraz poziom ryzyka związanego z inwestycją w inne instrumenty. Przy generalnie niskiej skłonności do oszczędzania w Polsce (stopa oszczędności osób fizycznych jest na poziomie 1-2%), najczęściej wybieranymi przez osoby fizyczne formami oszczędzania są krótkoterminowe lokaty bankowe (około 64% oszczędności gospodarstw domowych na koniec IV kwartału 2014 r. bez uwzględnienia OFE), a aż około 14% środków trzymanych jest w gotówce. Osoby akceptujące dłuższe okresy zapadalności wybierają zazwyczaj fundusze inwestycyjne (około 10%), które dają szansę na wyższe zyski przy wyższym poziomie ryzyka inwestycyjnego. Obligacje oszczędnościowe charakteryzują się najniższym poziomem ryzyka wśród instrumentów oszczędnościowych, ale też umiarkowanym poziomem oprocentowania i średnio- lub długoterminowym okresem oszczędzania. Oferta obligacji oszczędnościowych skierowana jest więc głównie do nabywców preferujących bezpieczeństwo i przejrzystość oszczędzania oraz chcących oszczędzać w długim, jak na polskie warunki, horyzoncie czasowym.

Z emisji długu na rynkach zagranicznych Minister Finansów pozyskał środki walutowe stanowiące równowartość 27.341,9 mln zł, wobec planowanych 37.966,1 mln zł. Niższe finansowanie zagraniczne było następstwem mniejszych potrzeb pożyczkowych, przede wszystkim z tytułu niższego od planu deficytu budżetu państwa, a także możliwością sfinansowania potrzeb na rynku krajowym przy spadających rentownościach emitowanych obligacji. Minister Finansów ograniczając emisję na rynki zagraniczne miał również na uwadze zapisane w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2015-2017* ograniczenie, zakładające udział długu zagranicznego na docelowym poziomie 30%. Struktura zaciągniętych zobowiązań zagranicznych, podobnie jak w 2013 r., odbiegała od przyjętych założeń. Na rynkach zagranicznych Minister Finansów uplasował obligacje o wartości nominalnej 2.300 mln euro (wobec planowanej 5.000 mln euro), 2.000 mln dolarów amerykańskich (wobec planowanej 1.000 mln dolarów amerykańskich) oraz 500 mln franków szwajcarskich (wobec planowanej 1.400 mln franków szwajcarskich). Nie przeprowadzono natomiast ujętej w planie finansowania emisji w jenach japońskich o wartości 50.000 mln JPY.

Wykorzystanie kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych było wyższe o 1.178,9 mln zł i wyniosło 9.973,7 mln zł. Kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych stanowią uzupełniające w stosunku do instrumentów rynkowych źródło finansowania, a jednocześnie generują niższe koszty obsługi. Finansowanie z tego źródła zostało zrealizowane na maksymalnym poziomie oferowanym przez międzynarodowe instytucje finansowe w 2014 r. Kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego zasilły budżet państwa kwotą 6.776,1 mln zł. W 2014 r. Minister Finansów zaciągnął kredyty przeznaczone na wsparcie budżetu państwa poprzez refinansowanie wydatków poniesionych na zadania inwestycyjne w obszarze nauki, ochrony zdrowia, lokalnych inwestycji strukturalnych oraz na wkład krajowy do funduszy strukturalnych, a także dokonał kolejnych ciągłości w ramach kredytu inwestycyjnego, przeznaczonego na budowę odcinka drogi pomiędzy aglomeracją katowicką i gliwicką. Z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (MBOiR) wykorzystana została pożyczka przeznaczona na politykę rozwojową, a także kolejne transze w ramach projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza rzeki Odry. Kwota kredytów i pożyczek z MBOiR stanowiła równowartość 3.029,9 mln zł.

Źródłem przychodów były także spłaty kredytów i pożyczek udzielonych z budżetu państwa podmiotom krajowym²¹⁴ oraz rządowi innych państw²¹⁵, w kwocie 168 mln zł.

Rozchody budżetu państwa, po skorygowaniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane w tym samym roku²¹⁶, wyniosły 312.181,9 mln zł, tj. 82,5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Ponad jedna czwarta tej kwoty (85.953,5 mln zł) została przeznaczona na wykup i spłatę długu zaciągniętego na rynku krajowym i rynkach zagranicznych.

Rozchody przeznaczone na wykup krajowych obligacji²¹⁷ wyniosły 67.984,3 mln zł, wobec planowanych 58.921,7 mln zł. Wyższa od zakładanej realizacja rozchodów z tego tytułu wynikała z ujęcia w rozliczeniu ich wykonania rozchodów na odkup w 2014 r., na przetargach zamiany, obligacji zapadających w 2015 r., które w ustawie budżetowej ujęte były w pozycji pozostałe przychody i rozchody.

Na wykup obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych oraz spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych przeznaczone zostały rozchody w kwocie 17.969,2 mln zł, wobec planowanych 18.304,9 mln zł. Niższa realizacja planu była wynikiem przeprowadzonego jeszcze w ostatnim kwartale 2013 r., nieplanowanego odkupu części obligacji zapadających w 2014 r.²¹⁸

Na udzielenie pożyczek i kredytów podmiotom krajowym i rządowi innych państw zaplanowano w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej kwotę 7.386,7 mln zł. Rozchody na ten cel były wyższe i wyniosły 9.325,1 mln zł²¹⁹, co mieściło się w limicie ustalonym w art. 8 ustawy budżetowej. Ze środków budżetu państwa zostały udzielone pożyczki dla FUS na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (pięć pożyczek na kwotę 8.924,3 mln zł), pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego i ostrożnościowego (pięć pożyczek na kwotę

²¹⁴ Były to jednostki samorządu terytorialnego, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz Korporacja Ubezpieczeń Eksportowych S.A.

²¹⁵ Spłacane były kredyty udzielone przez Polskę Angoli, Bośni i Hercegowinie, Chinom, Czarnogórze, Etiopii, Islandii, byłej Serbii i Czarnogórze, Sudanowi i Wietnamowi. Nie regulował swoich zobowiązań wobec Polski Irak, Mozambik i Sudan.

²¹⁶ Zgodnie z art. 52 ust. 1a i 1b ustawy o finansach publicznych.

²¹⁷ W 2014 r. nie były wykupywane bony skarbowe.

²¹⁸ Rozchody na ten cel wyniosły 2.274,9 mln zł.

²¹⁹ Kwota po zaokrągleniu wypłat w wysokości 9.327,9 mln zł pomniejszonych o zwroty dokonane przez jednostki samorządu terytorialnego w wysokości 2,8 mln zł.

284,9 mln zł) oraz dokonano wypłat na podstawie umów kredytowych z rządami innych państw, zawartych w latach poprzednich i jednej umowy pożyczki zawartej w 2014 r., na łączną kwotę 118,7 mln zł.

Z rozchodów budżetu państwa dokonane zostały płatności związane z udziałami Polski w międzynarodowych instytucjach i organizacjach finansowych w wysokości 225,6 mln zł. Złożyły się na nie płatności z tytułu objęcia dodatkowych udziałów w Europejskim Banku Inwestycyjnym (51,7 mln euro), z tytułu udziału w Wielostronnej Inicjatywie Umorzenia Długów najuboższych państw świata (0,8 mln zł) oraz z tytułu uzupełnienia funduszy Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (0,6 mln SDR). Poza wyżej wymienionymi tytułami w planie rozchodów 2014 r. ujęta była także kwota 0,4 mln dolarów amerykańskich z tytułu objęcia dodatkowych udziałów w Międzynarodowej Korporacji Finansowej (IFC). Termin płatności na rzecz tej organizacji został przesunięty na 2015 r. Wyższe w stosunku do planu wykonanie wyżej wymienionych rozchodów było wynikiem różnic kursowych.

Analogicznie jak w poprzednich latach, zarówno w finansowaniu krajowym, jak i zagranicznym, zaplanowane zostały pozostałe przychody i rozchody, obejmujące operacje o charakterze fakultatywnym. W 2014 r. zostały one zaplanowane w łącznej wysokości 60.000 mln zł, co stanowiło 14,1% kwoty rozchodów. Rozchody ujmowane w tej pozycji na etapie planu mają charakter warunkowy i są planowane bez wyznaczonego limitu ich realizacji. W 2014 r. dotyczyło to przede wszystkim przedterminowego wykupu obligacji krajowych i zagranicznych zapadających w 2015 r. oraz zwiększonej skali wykorzystania środków na skutek wzrostu potrzeb pożyczkowych. W przypadku realizacji tych rozchodów są one rozliczane w odpowiednich pozycjach. Pozostałe przychody i rozchody pozwalają Ministrowi na dużą swobodę w realizacji planu ujętego w ustawie budżetowej. Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z kwot ustalonych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, określającym przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, limit stanowi wyłącznie suma rozchodów budżetu państwa, po wyłączeniu kwot, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, tj. rozchodów wynikających z zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym. Składające się na wyżej wymieniony limit kwoty rozchodów oraz ich struktura stanowią plan, który nie jest dla Ministra Finansów wiążący.

Z tytułu prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w ustawie budżetowej zaplanowano przychody w kwocie 751,6 mln zł i rozchody w wysokości 566,7 mln zł. Realizacja przychodów wyniosła 481,3 mln zł. Głównym źródłem przychodów w wysokości 474,3 mln zł, były dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego i lokalne grupy działania, spłaty pożyczek udzielanych za pośrednictwem BGK na wyprzedzające finansowanie niektórych działań realizowanych w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*²²⁰. Poza tym przychód (7 mln zł) stanowiły spłaty dwóch pożyczek udzielonych w ramach Funduszu Spójności. Na refundację ze strony Komisji Europejskiej oczekuje jeszcze jedna pożyczka w kwocie 12,0 mln zł. Rozchody budżetu państwa (476,8 mln zł), przeznaczone były jedynie na pożyczki udzielane jednostkom samorządu terytorialnego na wyprzedzające finansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów PROW 2007-2013. Wypłaty pożyczek, wobec ograniczonej ilości wniosków o pożyczki, wyniosły 84,1% planu.

²²⁰ Określonych w art. 10d ustawy z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U z 2012 r., poz. 1065).

Niższa od planu była realizacja przychodów z prywatyzacji, które wyniosły 1.003,7 mln zł, wobec zaplanowanych 3.700 mln zł. Przychody były niższe o 3.392,6 mln zł (77,2%) od kwoty przychodów wykonanych w 2013 r. Niewykonanie planu przychodów wynikało między innymi z zawyżonego szacunku planowanych przychodów z prywatyzacji pośredniej. Minister Skarbu Państwa planując przychody z prywatyzacji za pośrednictwem Giełdy Papierów Wartościowych S.A. nie uwzględnił zidentyfikowanych ryzyk zewnętrznych i wewnętrznych, które mogły wpłynąć na realizację przychodów. Były to między innymi bieżąca sytuacja rynkowa, w tym reforma OFE oraz stopień przygotowania do debiutu giełdowego spółki Węglkokoks S.A. Planując przychody z prywatyzacji spółek niepublicznych Minister Skarbu Państwa nie uwzględnił między innymi braku decyzji właścicielskich wobec spółek ujętych w planie (ryzyko wewnętrzne), w tym w stosunku do spółek z grupy PLL LOT oraz spółek sektora rolno-spożywczego. Minister Skarbu Państwa zaplanował także przychody z prywatyzacji spółek niepublicznych, których wcześniejsze próby sprzedaży były nieskuteczne. Założono również przychody z prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa nie większym niż 10%. Możliwość zbycia pakietów mniejszościowych była ograniczona w przypadku braku zainteresowania ich nabyciem przez większościowych udziałowców tych spółek.

W 2014 r. prywatyzacja pośrednia polegała między innymi na sprzedaży kolejnych pakietów akcji notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. oraz sprzedaży akcji/udziałów spółek niepublicznych. Przychody z prywatyzacji pośredniej zostały wykonane w wysokości 980,5 mln zł, tj. 26,6% planu. Uzyskano je ze sprzedaży akcji/udziałów 55 spółek oraz w wyniku spłaty należności dotyczących sprzedaży akcji/udziałów w latach poprzednich. Zbycie akcji/udziałów w 2014 r. dotyczyło głównie pakietów mniejszościowych, na 55 sprywatyzowanych spółek jedynie w przypadku ośmiu spółek sprzedaż dotyczyła pakietów powyżej 25% akcji/udziałów. Największe kwotowo przychody uzyskano ze sprzedaży akcji spółek publicznych: Ciech S.A. (619,2 mln zł), Energa S.A. (134,9 mln zł), PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. (121,5 mln zł) oraz spółek niepublicznych: Przedsiębiorstwo Przemysłu Ziemiaczanego Trzemeszno Sp. z o.o. (52,0 mln zł) i Elektromontaż – Poznań S.A. (14,5 mln zł).

Przychody w kwocie 21,4 mln zł pochodziły z wpłat należności od 66 podmiotów gospodarczych sprywatyzowanych przez wojewodów w latach ubiegłych. Nieplanowane przychody ze sprzedaży mienia polikwidacyjnego wyniosły 1,7 mln zł.

Po uwzględnieniu odpisów obowiązkowych na cele ustawowe, wpływy z prywatyzacji wyniosły 351,4 mln zł, tj. 26,4% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Przychody te służyły finansowaniu ubytku składek przekazanych do OFE.

Tabela 45. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w latach 2013-2014

Wyszczególnienie	2013	2014	
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie
	mln zł		
Przychody z prywatyzacji, w tym:	4.396,3	3.700,0	1.003,7
Prywatyzacja pośrednia	4.369,5	3.686,0	980,5
Prywatyzacja bezpośrednia	26,8	14,0	21,4
Ustawowe odpisy, w tym:	2.733,9	2.369,5	652,3
Fundusz Reprywatyzacji	45,9	37,3	3,0
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	652,8	555,0	150,5
Fundusz Skarbu Państwa	87,9	74,0	20,1
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	87,0	74,0	20,1

Wyszczególnienie	2013	2014	
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie
	mln zł		
Fundusz Rezerwy Demograficznej	1.722,3	1.465,1	400,3
Odpisy z przychodów z prywatyzacji na wyodrębniony rachunek ministra właściwego ds. pracy	1,1	26,4	3,5
Odpis na Rezerwy Poręczeniowe i Gwarancyjne Skarbu Państwa	93,2	137,8	54,8
Restrukturyzacja przemysłowego potencjału obronnego i modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP	43,7	–	–
Przychody z prywatyzacji po pomniejszeniu o odpisy ustawowe	1.662,4	1.330,5	351,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Skarbu Państwa.

3.4. Efekty konsolidacji złotowej i walutowej

Minister Finansów rozpoczął w 2011 r. proces konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. W ramach konsolidacji niektóre jednostki sektora finansów publicznych zostały zobowiązane do lokowania nadwyżki wolnych środków w formie lokat overnight i depozytów terminowych na rachunkach Ministra Finansów. W 2014 r. w mechanizmie konsolidacji uczestniczyły 74 jednostki. Na koniec 2014 r. wartość czynnych depozytów wyniosła 28.213,2 mln zł, z czego na depozytach terminowych ulokowano 24.081,5 mln zł, a na depozytach overnight 4.131,7 mln zł. Środki na depozytach terminowych były wykorzystywane przez Ministra Finansów do zarządzania płynnością.

Na 2014 r. zaplanowano, w ramach tzw. drugiego etapu zarządzania płynnością, dalsze rozszerzenie listy podmiotów objętych konsolidacją oraz objęcie konsolidacją depozytów sądowych. Przewidywano, że w 2014 r. zostaną pozyskane dodatkowe środki do zarządzania płynnością w kwocie 6,8 mld zł. Opóźnienia w procesie legislacyjnym spowodowały, że drugi etap konsolidacji został wdrożony dopiero od 2 stycznia 2015 r. Obowiązkiem konsolidacji zostały dodatkowo objęte:

- instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe instytucje kultury,
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- SP ZOZ rządowe,
- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska.

Konsolidacją objęte zostały ponadto depozyty sądowe składane na rachunku Ministra Finansów. Uzasadnieniem wprowadzenia II etapu konsolidacji było dążenie do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, a przez to obniżenie poziomu długu publicznego i zmniejszenie kosztów jego obsługi. Część środków jednostek sektora finansów publicznych nie była wykorzystywana na bieżącą działalność tych jednostek i była lokowana w sektorze bankowym. Z drugiej strony Skarb Państwa w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozyskiwał środki na rynku poprzez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych. Część tych środków pochodziła z sektora bankowego, w tym ze środków lokowanych przez jednostki sektora finansów publicznych w bankach. Minister Finansów ocenił taką sytuację jako nieefektywną z punktu widzenia zarządzania i gospodarowania środkami publicznymi oraz płynnością Skarbu Państwa oraz całego sektora finansów publicznych, powodującą powstanie zbędnych kosztów w wyniku większej od koniecznej emisji długu Skarbu Państwa.

Wykorzystanie środków pozyskanych z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych był w całym okresie, tj. od 2011 r. wyższy, niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji. W 2014 r. średni koszt pozyskania depozytów wynosił 2,14%, podczas gdy koszt pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji wynosił 3,21%.

We wrześniu 2013 r. wprowadzono w Ministerstwie Finansów mechanizm konsolidacji walutowej. Środki walutowe z funduszy europejskich zostały przekazane z rachunków Ministra Finansów w NBP na rachunek specjalny w BGK. Zgromadzenie wszystkich środków walutowych na jednym rachunku pozwoliło na uelastycznienie zarządzania tymi środkami i lepsze dopasowanie sprzedaży walut do sytuacji rynkowej. W praktyce oznaczało to zwiększenie szansy uzyskiwania korzystniejszego kursu wymiany oraz podniesienie efektywności lokowania środków walutowych. Mechanizm konsolidacji walutowej umożliwił rozłączenie operacji zasilania budżetu środków europejskich w środki złotowe od operacji sprzedaży walut. Środki złotowe są przekazywane z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na płatności unijne w wyznaczonych terminach zgodnie z zapotrzebowaniem. Konsolidacja środków walutowych istotnie zwiększyła rezerwę płynnościową budżetu państwa, a tym samym wpłynęła na ograniczenie ryzyka braku płynności i ryzyka refinansowania. Spowodowała ona także okresowe zmniejszenie emisji długu na rynki zagraniczne.

W wyniku konsolidacji Minister Finansów pozyskał środki walutowe stanowiące równowartość 71.210,0 mln zł, a zasilił budżet środków europejskich kwotą 69.073,3 mln zł. Ze sprzedaży walut na rynku walutowym i w NBP uzyskał 57.021,9 mln zł. Pozostała część tj. 12.051,4 mln zł pochodziła ze środków pozyskanych na rynku krajowym (z emisji długu), pomimo, że Minister Finansów posiadał na rachunku walutowym znaczne środki. Emisja długu na ten cel spowodowała, w ocenie NIK, poniesienie dodatkowych kosztów w wysokości 39 mln zł.

Konsolidacja środków walutowych była głównym czynnikiem odpowiadającym za wzrost środków na rachunku walutowym Ministra Finansów. Na koniec 2014 r. na rachunkach walutowych pozostawała kwota wynosząca 6,7 mld euro, tj. równowartość 28,6 mld zł, co oznaczało wzrost o 3,7 mld euro (około 15,8 mld zł). Środki te służyły w szczególności finansowaniu potrzeb w pierwszych miesiącach 2015 r.

4. Inne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej

- **W 2014 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych, 10 agencji wykonawczych, 15 instytucji gospodarki budżetowej oraz 38 państwowych osób prawnych.**
- **Przychody państwowych funduszy celowych w 2014 r. wyniosły 225,8 mld zł, tj. 13,1% PKB i były niższe o 2,5 mld zł niż w 2013 r.**
- **W ogólnej kwocie przychodów 246,6 mld zł dotacje z budżetu państwa stanowiły 22,4%. Udział dotacji w przychodach w porównaniu do roku 2013 zmniejszył się o 2,3 punktu procentowego.**

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. Sprzyja to przejrzystości finansów publicznych oraz umożliwia

lepszą kontrolę ich działalności. 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 prawną²²¹, funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, pozostające w dyspozycji ministra lub innego organu wskazanego w ustawie tworzącej fundusz. Podstawą gospodarki finansowej tych jednostek jest roczny plan finansowy obejmujący między innymi przychody i koszty. Charakterystyczną cechą jednostek opisanych w tym rozdziale jest specyfika prowadzonej przez nie działalności oraz sposób powiązania z budżetem – budżetowanie netto.

Tabela 46. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2011-2014 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie	Wykonanie				5:2	5:3	5:4
	2011	2012	2013	2014			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM							
Przychody, w tym dotacje z budżetu	218.068,6	233.956,0	247.983,9	246.549,6	113,1	105,4	99,4
Koszty	218.304,1	231.117,8	258.558,4	252.388,1	115,6	109,2	97,6
Państwowe fundusze celowe							
Przychody, w tym dotacje z budżetu	198.241,1	212.743,7	228.331,8	225.830,2	113,9	106,2	98,9
Koszty	201.376,5	212.459,5	242.095,2	235.867,0	117,1	111,0	97,4
Państwowe osoby prawne							
Przychody, w tym dotacje z budżetu	8.356,7	8.442,9	7.208,4	7.828,0	93,7	92,7	108,6
Koszty	6.677,8	7.537,3	7.583,3	7.467,1	111,8	99,1	98,5
Agencje wykonawcze							
Przychody, w tym dotacje z budżetu	10.803,4	11.880,5	11.633,2	11.997,1	111,1	101,0	103,1
Koszty	9.599,4	10.329,3	8.147,0	8.145,6	84,9	78,9	101,1
Instytucje gospodarki budżetowej							
Przychody, w tym dotacje z budżetu	667,4	888,9	810,5	894,3	134,0	100,6	110,3
Koszty	650,4	791,7	819,7	907,0	139,5	114,6	110,7

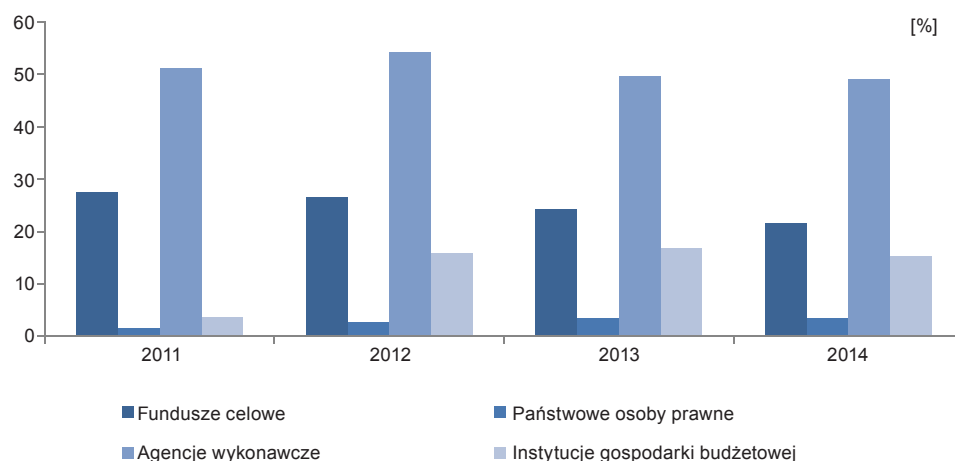
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W latach 2011-2014 działalność tych jednostek była dofinansowywana w różnym stopniu ze środków budżetu państwa (lub środków UE) przekazywanych w formie dotacji. Udział środków z budżetu państwa przekazanych w formie dotacji w ogólnej kwocie przychodów zrealizowanych przez te jednostki zmniejszył się z 27,7% w 2011 r. (60.107,5 mln zł) do 22,4% w 2014 r. (55.164,1 mln zł). Pomimo że

²²¹ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do końca 2014 r. był osobą prawną na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 178, poz. 1061).

państwowe fundusze celowe otrzymywały rocznie około 90% dotacji przekazywanych z budżetu państwa, to właśnie w tych jednostkach różnica była największa. Koszty działalności tych jednostek, poza rokiem 2012, były wyższe niż zrealizowane przychody o 0,1% w 2011 r., o 4,3 % w 2013 r. i o 2,4% w 2014 r. Jedynie agencje wykonawcze w całym analizowanym okresie uzyskały przychody wyższe od poniesionych kosztów.

Wykres 29. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w latach 2011-2014



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

4.1. Państwowe fundusze celowe

Do sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych zaliczane są państwowe fundusze celowe, tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Państwowe fundusze celowe mogą działać jako osoby prawne lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Przychody państwowych funduszy celowych są środkami publicznymi, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy obejmujący między innymi koszty na cele wskazane w ustawie powołującej fundusz.

W załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2014 ujęto plany finansowe 28 państwowych funduszy celowych.

Tabela 47. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2011-2014 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014			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
Fundusze ogółem										
Przychody	198.241,1	212.743,7	228.331,8	225.647,5	227.620,6	225.830,2	113,9	106,2	98,9	99,2
tym dotacje	54.437,5	56.634,0	55.197,9	48.515,9	48.515,9	48.860,5	89,8	86,3	88,5	100,7
Koszty	201.376,5	212.459,5	242.095,2	235.242,3	238.106,1	235.867,0	117,1	111,0	97,4	99,1
Fundusze dotowane										
Przychody	193.827,9	207.542,9	224.342,3	221.812,3	223.736,4	222.278,9	114,7	107,1	99,1	99,3
w tym dotacje	54.437,5	56.634,0	55.197,9	48.515,9	48.515,9	48.860,5	89,8	86,3	88,5	100,7
Koszty	197.407,3	208.176,9	238.638,1	230.089,2	232.009,0	230.887,6	117,0	110,9	96,8	99,5
Fundusze niedotowane										
Przychody	4.413,2	5.200,7	3.989,4	3.835,2	3.884,3	3.551,3	80,5	68,3	89,0	91,4
Koszty	3.969,2	4.282,6	3.457,1	5.153,1	6.097,1	4.979,4	125,5	116,3	144,0	81,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie przychodów i kosztów w wybranych państwowych funduszy celowych w latach 2010-2014 przedstawia aneks 6.

W 2014 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 13,1% PKB (w 2013 r. 13,7%). Środki te w przeważającej części pochodziły ze świadczeń o charakterze publicznoprawnym, nałożonych ustawami. Znaczenie poszczególnych funduszy zarówno z punktu widzenia wielkości środków jakimi dysponują, jak i zadań jakie realizują jest bardzo zróżnicowane. Zrealizowane w tym roku przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 225.830,2 mln zł i były o 1,1% niższe w porównaniu do 2013 r. W kwocie tej 91,3% stanowiły przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS, które odpowiadają za realizację zadań państwa, gwarantowanych ustawowo w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych (w 2013 r. było to 91,5%). Kolejne 6,9% stanowią przychody Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Na pozostałe 24 fundusze przypada zaledwie 1,8% przychodów funduszy celowych ogółem. Pozostające od dłuższego okresu czasu rozdrobnienie gospodarki finansowej sektora finansów publicznych działającej w formie państwowego funduszu celowego może wpływać na zwiększenie kosztów administrowania zgromadzonymi środkami, a także może powodować nadmierne gromadzenie środków na dane zadanie przy jednoczesnym niedofinansowaniu innych zadań. Sytuacja taka nie sprzyja kontroli dyscypliny finansów publicznych.

W 2014 r. sześć funduszy celowych otrzymało dotacje oraz środki z UE w łącznej kwocie 48.860,5 mln zł, tj. o 11,5% niższej niż w 2013 r.²²² Otrzymane dotacje stanowiły 21,6% łącznych przychodów funduszy. W wyżej wymienionej kwocie dotacji 96,6% (47.204,2 mln zł) to dotacje z budżetu państwa otrzymane przez cztery fundusze, a pozostałe 3,4% (1.656,3 mln zł²²³) przekazane do trzech funduszy dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich

²²² Cztery fundusze otrzymały dotację wyższą niż w 2013 r., z tego Fundusz Pracy wyższą o 26,0%, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji wyższą o 3,3%, PFRON wyższą o 3,1%, Fundusz Emerytalno-Rentowy wyższą o 1,5%. Dwa fundusze otrzymały dotację niższą (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych o 18,2% i Fundusz Kredytu Technologicznego o 11,3%).

²²³ Dotacje na finansowanie projektów z udziałem środków z UE w wysokości 1.656,3 mln zł otrzymały: Fundusz Pracy – 1.050,3 mln zł, Fundusz Kredytu Technologicznego – 546,4 mln zł, PFRON – 59,5 mln zł.

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 2,6 punktu procentowego w porównaniu do 2013 r. oraz o 5,9 punktu procentowego w stosunku do 2011 r., co było konsekwencją utrzymującej się od 2011 r. spadkowej tendencji finansowania dotacją z budżetu państwa wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (z 23,2% w 2011 r. do 16,3% w 2014 r.).

Pozostałe 22 fundusze nie korzystały ze środków budżetu państwa (i środków UE). W przypadku tych funduszy stopień pokrycia kosztów przychodami własnymi był bardzo zróżnicowany i mieścił się w przedziale od 17,0% (Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców) do 269,2% (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). W ciągu 2014 r. o ¼ (z 16 w 2013 r. do 12 w 2014 r.) zmniejszyła się liczba funduszy, które uzyskały nadwyżkę przychodów nad wydatkami. Stopień pokrycia wydatków przychodami mieścił się w przedziale od 100,2% (Fundusz Wsparcia Policji) do 269,2% (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych).

Pomimo że od 2010 r. obniża się stan środków obrotowych (o 49,4% z 2011 r. i o 23,1% w 2012 r.), to rok 2014 był drugim z kolei, kiedy to osiągnął wartość ujemną. W porównaniu do roku 2013 obniżył się o 10.026,9 mln zł, głównie z powodu coraz większego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który od 2012 r. pogłębia się z kwoty minus 18.984,3 mln zł, do minus 31.884,6 mln zł w 2013 r. oraz do minus 40.321,7 mln zł w 2014 r.

Stan środków FUS na koniec 2014 r. był niższy niż planowano w ustawie budżetowej o 6.409,5 mln zł, tj. o 18,9%. Należności (5.884,2 mln zł) były niższe od planowanych o 4.758,9 mln zł (o 44,7%), głównie z powodu objęcia składek od płatników odpisem aktualizującym wartość, zaś zobowiązania (46.979,6 mln zł) były wyższe od planu po zmianach o 2.411,1 mln zł (o 5,4%), głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa. W 2013 r. przyczyną zwiększenia deficytu w trakcie roku 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 2014 r. koszty FUS były wyższe od planowanych o 155,1 mln zł, tj. o 0,1%. W porównaniu do 2013 r. koszty FUS były niższe o 9.366,9 mln zł, tj. o 4,6%, a przychody były niższe o 4.903,7 mln zł, tj. o 2,6%.

Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE wyniosła 8.269,1 mln zł, tj. 100,9% planu według ustawy budżetowej i była niższa o 2.459,4 mln zł od refundacji w 2013 r. W 2014 r. w celu zapewnienia płynności wypłat świadczeń FUS otrzymał nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 8.924,3 mln zł, tj. o 3.075,7 mln zł niższą niż w 2013 r. (12.000 mln zł). Niedobór funduszu emerytalnego, wyodrębnionego w ramach FUS, podobnie jak w roku ubiegłym, uzupełniony został dodatkowo środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 2.500,0 mln zł. Kwota zobowiązań wzrosła w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. o 7.862,9 mln zł, tj. o 20,1%, a w porównaniu do kwoty ujętej w ustawie budżetowej o 2.411,1 mln zł, tj. o 5,4%.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o zdecydowaną poprawę rzetelności planowania stanu środków obrotowych państwowych funduszy celowych na początek i na koniec roku.

Stan środków obrotowych na koniec 2014 r.:

- czterech funduszy był niższy od planowanego w ustawie budżetowej (w 2013 r. dotyczyło to siedmiu funduszy), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych zanotował deficyt większy od planowanego o 6.409,5 mln zł, tj. o 18,9%, stan Funduszu Kredytu Technologicznego był niższy od planu po zmianach o 72,3%, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych o 16,5%, a Funduszu Skarbu Państwa o 15,6%;

- pozostałych funduszy był wyższy od planowanego, przy czym siedmiu funduszy znacznie odbiegał od planowanego w ustawie budżetowej (2013 r. dotyczyło to czterech funduszy), w tym stan Funduszu Wsparcia Straży Granicznej był wyższy ponad stukrotnie, Funduszu Wsparcia Policji 48-krotnie, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego był wyższy prawie 23-krotnie, Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym był wyższy 23-krotnie, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji był wyższy dziewięciokrotnie, Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej był wyższy ośmiokrotnie, Funduszu Rekompensacyjnego był wyższy czterokrotnie; Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych osiągnął w 2014 r. wynik dodatni, przy planowanym poziomie zerowym (tak jak w 2013 r.). Dysproporcje w stosunku do planu po zmianach były większe niż w 2013 r. (w 2013 r. zmniejszyły się w porównaniu do 2012 i w 2011 r.).

Podobnie jak w 2013 r., najwyższy stan środków na koniec 2014 r., wystąpił w Funduszu Pracy (6.259,3 mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (5.179,1 mln zł), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (3.957,5 mln zł) oraz Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (1.344,4 mln zł).

Tak jak w 2013 r. dysponenci państwowych funduszy celowych nie przewidywali zagospodarowania wszystkich dostępnych w 2014 r. środków pieniężnych. Największe stany środków pieniężnych²²⁴ na koniec roku przewidziano w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 4.740,9 mln zł, Funduszu Pracy 4.183,9 mln zł, Funduszu Reprywatyzacji 4.156,5 mln zł i w Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (plan według ustawy budżetowej 1.882,1 mln zł, plan po zmianach 1.228,2 mln zł).

W 2014 r. stan środków obrotowych funduszy celowych, z wyłączeniem FUS (wynoszący 18.988,8 mln zł) wzrósł w porównaniu do planu według ustawy budżetowej o 2.335,8 mln zł (o 14,0%) i do planu po zmianach o 3.220,7 mln zł (o 20,4%), mimo że występowały przesłanki wskazujące na potrzebę zwiększonego finansowania zadań publicznych za pomocą tych środków. Dotyczyło to przede wszystkim Funduszu Pracy oraz Funduszu Reprywatyzacji.

Stan środków obrotowych w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. zwiększył się w 14 funduszach celowych, a zmniejszył w 10 (bez FUS i funduszy działających w ramach KRUS). W porównaniu do 2013 r. stan środków obrotowych tych funduszy był niższy o 1.648,5 mln zł, tj. o 8,0%.

Dysponenci 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 2014 r. Minister Finansów dysponował kwotą 17.357,1 mln zł, przekazaną w zarządzanie terminowe i overnight przez dysponentów siedmiu funduszy celowych, głównie z Funduszu Pracy (5.847,7 mln zł) i Funduszu Reprywatyzacji (5.180,8 mln zł) oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (3.091,1 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 lub świadczy o zbyt wysokim obciążeniu podmiotów. W porównaniu do 2013 r. kwota środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów wzrosła o 57,1% i osiągnęła wartość zbliżoną do roku 2012 (18.936,9 mln zł).

²²⁴ Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej, planu finansowego państwowego funduszu celowego.

Tabela 48. Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych w latach 2011-2014 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	Wykonanie			2014			7:2	7:3	7:4	7:6
	2011	2012	2013	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fundusze ogółem										
stan na początek roku	6.292,8	2.150,2	2.440,7	-7.709,9	-7.704,2	-11.310,9	x	x	x	146,8
stan na koniec roku	3.173,5	2.440,7	-11.310,9	-17.259,2	-18.144,1	-21.337,8	x	x	188,6	117,6
w tym fundusze dotowane w 2014 r.										
stan na początek roku	-6.552,5	-10.115,9	-10.743,3	-21.102,2	-21.102,2	-25.027,2	381,9	247,4	233,0	118,6
stan na koniec roku	-10.115,9	-10.743,3	-25.027,2	-29.333,5	-29.329,2	-33.626,0	332,4	313,0	134,4	114,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

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 (FUS)

Od kilku lat, znacznie pogarsza się kondycja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Świadczy o tym między innymi obniżenie stanu Funduszu w ciągu 2014 r. o 8.437,1 mln zł, mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 8.924,3 mln zł, uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2.500,0 mln zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz ze środków pochodzących z reformy otwartych funduszy emerytalnych w kwocie ponad 11,0 mld zł, a także wzrostu odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne, na skutek poprawy kondycji gospodarczej kraju.

Przychody FUS pochodzą głównie ze składek ubezpieczeniowych i są uzupełniane dotacjami z budżetu państwa. W 2014 r. przychody według przypisu²²⁵ wyniosły 186.577,2 mln zł, w tym składki na ubezpieczenie społeczne wyniosły 132.111,4 mln zł. W porównaniu do 2013 r. przychody były niższe o 4.903,7 mln zł, tj. o 2,6%, a ze składek na ubezpieczenie społeczne wyższe o 3.878,7 mln zł, tj. o 3,0%.

W 2014 r. kontynuowano wdrożenie docelowego systemu prowadzenia rozliczeń na kontach płatników składek za okres od 1 stycznia 1999 r. – System Ewidencji Kont i Funduszy (SEKIF), który umożliwił prowadzenie ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek, w sposób zgodny z ustawą o rachunkowości, co stanowiło realizację wniosku NIK po przeprowadzonej w 2012 r. kontroli pn. *Zadłużenie wybranych jednostek sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego*²²⁶.

Rozliczenia na wszystkich kontach płatników składek były prowadzone w 2014 r. w systemie e-SEKIF. Dokumenty rozliczeniowe i wpłaty były przetwarzane w cyklu dobowym, co umożliwiało codzienną aktualizację rozliczeń i sald na kontach płatników. System spełniał wymogi ustawy o rachunkowo-

²²⁵ Przypis składek = kwoty należne do zapłaty za obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe.

²²⁶ Informacja o wynikach kontroli sprawozdawczości zadłużenia wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego, Nr ewid. 29/2013/P/12/036/KBF.

ści, a tym samym zapisy na kontach płatników stanowiły analitykę dla księgi głównej FUS i Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP). Na 2016 r. planowana jest integracja *SEKiF-SAP* w obszarze FUS, która umożliwi automatyczne księgowanie zapisów z kont płatników w księdze głównej (w lipcu 2014 r. nastąpiła integracja *SEKiF* z *SAP* w obszarze Funduszu Emerytur Pomostowych). Podstawą księgowania w księdze głównej FUS są raporty generowane z zapisów na kontach płatników składek.

W celu weryfikacji kompletności dokumentów złożonych przez płatników oraz uprzednio podjętych decyzji, ZUS kontynuuje przegląd kont płatników. Według stanu na koniec grudnia 2014 r. weryfikacją objęto ponad 81% kont płatników. W 2014 r. prowadzono również działania, w celu podniesienia kompetencji pracowników obsługujących rozliczenia na kontach płatników. Opracowano system szkoleń i warsztatów z obsługi kont, wprowadzono standardy ich obsługi, zapewniono wsparcie oddziałów ZUS w obsłudze kont tzw. trudnych, jak również opracowano narzędzia wspierające pracę, w tym *Podręcznik początkującego referenta rozliczeń*. Departament Audytu Centrali ZUS, w ramach przeprowadzonych w 2014 r. czynności doradczych w siedmiu Oddziałach ZUS i w Departamencie Realizacji Dochodów, ocenił realizację zadań przez komórki rozliczeń w zakresie uzgodnień sald *SEKiF-FW* na kontach płatników oraz bieżącą obsługą salda płatnika na podstawie zapisów w *SEKiF*. W wydanej opinii stwierdzono, że pracochłonność obsługi sald kont płatników przeniesionych do *SEKiF* zmniejszyła się około trzykrotnie, zapisy na kontach w *SEKiF* są trwałe, a ustalony na 31 grudnia 2015 r. termin uzgodnienia sald wszystkich kont płatników będzie dotrzymany.

Poza otrzymanymi z budżetu państwa dotacjami w wysokości 30.362,8 mln zł (16,3% przychodów), FUS otrzymał także rekompensatę kwoty składek przekazanych do OFE, która wyniosła 8.269,1 mln zł. W porównaniu z rokiem poprzednim kwota refundacji z tytułu przekazywania składek do OFE była niższa o 2.459,4 mln zł, tj. o 22,9%, zmniejszył się także jej udział w ogólnej sumie przychodów (z 5,6% do 4,4%)²²⁷.

Pozostałe przychody wyniosły 13.319,8 mln zł, w tym przekazane środki zgromadzone na rachunkach członków OFE, w związku z ukończeniem wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego w wysokości 4.076,7 mln zł.

Reforma OFE wprowadziła istotne zmiany w jego funkcjonowaniu. W dniu 3 lutego 2014 r. umorzono 51,5% jednostek rozrachunkowych znajdujących się na rachunkach członków OFE. Łączna wartość aktywów przekazana przez OFE wyniosła 153.151,2 mln zł. ZUS niezwłocznie przedstawił do nabycia Skarbowi Państwa wszystkie otrzymane obligacje skarbowe, a pozostałe aktywa przeniósł do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Z tytułu reformy OFE fundusz emerytalny FUS otrzymał środki finansowe w kwocie 11.046,6 mln zł, z tego środki pieniężne wraz z pożytkami, papiery wartościowe wraz z odsetkami i pożytkami (6.969,9 mln zł) oraz środki zgromadzone na rachunkach członków OFE, w związku z ukończeniem niższego o 10 lat od wieku emerytalnego (4.076,7 mln zł).

Środki pieniężne z OFE, w formie gotówki wraz z pożytkami oraz środki uzyskane z tytułu wykupu obligacji Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego w łącznej kwocie 6.969,9 mln zł, były o 3.968,0 mln zł niższe, niż wstępnie szacowano. Według wyliczeń ZUS, w ramach tzw. *suwaka bezpieczeństwa* oraz w związku z realizacją art. 14 i art. 15 wyżej wymienionej ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych FUS uzyskał o 361,3 mln zł kwotę niższą niż zakładano.

²²⁷ W wyniku reformy systemu emerytalnego, liczba aktywnych członków OFE zmniejszyła się do 2,2 mln osób (około 80%), natomiast przeciętna składka odprowadzana do funduszy emerytalnych wzrosła do przeciętnego poziomu 106,30 zł, tj. o ponad 17%.

Według wyliczeń ZUS w wyniku wprowadzonej reformy, w 2014 r. do OFE przekazano składki niższe o około 3,9 mld zł. Wpłynęły na to rozwiązania ustawowe, które wprowadziły między innymi dobrovolność uczestnictwa w OFE. Ich członkowie mogli do 31 lipca 2014 r. podjąć decyzję w sprawie przekazywania do OFE przyszłej składki emerytalnej. W wyniku tej zmiany, liczba członków OFE, za których jest przekazywana składka, zmniejszyła się o około 80%, a przeciętna składka wzrosła o ponad 17%.

Koszty FUS dotyczyły głównie wypłat na świadczenia społeczne (emerytury i renty, zasiłki, jednorazowe odszkodowania) oraz funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który zajmuje się obsługą Funduszu.

W roku 2014 koszty wyniosły 195.014,2 mln zł (100,1% planu po zmianach). Na wyższe wykonanie kosztów, w porównaniu do planu po zmianach, wpływ miało utworzenie w pozycji *Rezerwy*, nieplanowanego wcześniej odpisu aktualizującego należności z tytułu pochodnych od składek. Pozycja *Rezerwy* ma charakter wyłącznie memoriałowy i po wyłączeniu jej z ogólnej kwoty kosztów FUS, stopień wykonania planu po zmianach wynosił 98,6%.

W 2014 r. zmniejszenia FUS z tytułu odpisów aktualizujących i rezerw wyniosły 2.894 mln zł i obejmowały aktualizację należności z tytułu:

- nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami – 26,2 mln zł,
- składek – 691,9 mln zł,
- pochodnych od składek – 2.045,8 mln zł

oraz aktualizację należności od OFE z tytułu nienależnie przekazanych składek w kwocie 94,4 mln zł, a także rezerwy na toczące się sprawy sądowe dotyczące wypłacanych świadczeń (7,3 mln zł) i rezerwy z tytułu nierozpatrzonych spraw (28,3 mln zł).

W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 9.366,9 mln zł, tj. o 4,6%, a od zrealizowanych w latach poprzednich niższe o 10,9% w porównaniu do 2012 r. i o 17,0% do 2011 r.

Najistotniejszą pozycją kosztów FUS, stanowiącą 86,6% ogólnej ich kwoty były koszty poniesione na wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami. W 2014 r. wypłaty z tego tytułu wyniosły 168.811,7 mln zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 4.918,9 mln zł (o 3,0%), jednak o 1,0% niższe niż planowano. Z kwoty tej koszty świadczeń emerytalnych wyniosły 122.665,3 mln zł (finansowane z funduszu emerytalnego – 120.977,2 mln zł, z funduszu rentowego – 1.688,1 mln zł), w tym 792,7 mln zł (wraz z odsetkami) z tytułu emerytur, które były zawieszane z powodu kontynuowania zatrudnienia podjętego przed przejściem na emeryturę od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r., a przyczyną było kontynuowanie zatrudnienia podjętego przed przejściem na emeryturę.

Ponadto w 2014 r. sfinansowano wypłaty rent w kwocie 40.633,5 mln zł, z tego: z funduszu rentowego – 36.572,0 mln zł i z funduszu wypadkowego – 4.061,5 mln zł. Wydatki na renty były wyższe o 722,0 mln zł (o 1,8%), w porównaniu z 2013 r.

W 2014 r. przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego wyniosła 1.903,29 zł i była niższa od planowanej o 0,7% oraz wyższa o 3,2% w stosunku do roku poprzedniego. Wynika to głównie z przeprowadzenia w marcu 2014 r. waloryzacji wskaźnikiem 101,6%, której miesięczny skutek wyniósł 218,2 mln zł.

Koszty pozostałych świadczeń (19.278,4 mln zł) stanowiły 9,9% ogółu kosztów. Główną pozycję pozostałych świadczeń (45,8%) stanowiły zasiłki chorobowe, których koszty wyniosły 8.820,6 mln zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Niższy stopień wykonania planu wynika z niższej niż zakładano liczby dni absencji chorobowej i niższej przeciętnej wysokości zasiłku. Jednocześnie kwota wypłat na zasiłki

chorobowe w stosunku do 2013 r. wzrosła o 3,8%, na skutek wzrostu podstawy obliczania zasiłku spowodowanego wzrostem wynagrodzeń.

Składki, które w 2014 r. wpłynęły do Funduszu (132.111,4 mln zł) pokryły transfery dla ludności jedynie w 70,2%. W porównaniu z rokiem poprzednim zwiększył się stopień pokrycia składkami transferów o 3,3 punktu procentowego. Po uwzględnieniu refundacji ze środków budżetu państwa z tytułu składek przekazanych do OFE (8.269,1 mln zł) stopień pokrycia transferów dla ludności wyniósł 74,3% i był o 0,9 punktu procentowego niższy niż w 2013 r.

W celu utrzymania płynności finansowej Fundusz w 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich, korzystał z nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 8.924,3 mln zł. Zadłużenie FUS z tytułu wspomnianych pożyczek wzrosło z kwoty 30.877,5 mln zł na koniec 2013 r. do 39.801,9 mln zł na koniec 2014 r., tj. o 28,9%. W celu zachowania płynności finansowej do końca 2014 r. nie dokonywano spłaty wcześniejszych pożyczek.

Niedobór funduszu emerytalnego, wyodrębnionego w ramach FUS, uzupełniony został w 2014 r. dodatkowo środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości zapisanej w ustawie budżetowej – 2.500,0 mln zł oraz ze środków pochodzących z reformy otwartych funduszy emerytalnych w kwocie ponad 11,0 mld zł.

W związku z wygaśnięciem 31 marca 2014 r. dotychczas dostępnej linii kredytowej FUS w wysokości 4 mld zł, a także potrzebą posiadania dodatkowych środków na wypłatę świadczeń, zawarto pięć umów kredytowych w łącznej wysokości 2 mld zł²²⁸, do wykorzystania do 31 marca 2016 r., z możliwością przedłużenia okresu ich obowiązywania. Zawarcie umów poprzedzono przeprowadzeniem zapytania ofertowego²²⁹ oraz zgodą Ministra Finansów na zaciągnięcie kredytów.

FUS od lat wykazuje niedobory, wyrażające się ujemnym stanem Funduszu (nadwyżką zobowiązań nad środkami obrotowymi). Na koniec 2014 r. stan Funduszu wynosił minus 40.321,7 mln zł. Niedobór zwiększył się o 8.437,1 mln zł, tj. o 26,5% wobec stanu na koniec 2013 r., o 21.337,4 mln zł wobec stanu na koniec 2012 r. Zwiększenie niedoboru Funduszu wpłynęło na wzrost stanu zobowiązań FUS (minus 46.979,6 mln zł, głównie z tytułu otrzymania pożyczek z budżetu państwa), które w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 7.862,7 mln zł, tj. o 20,1%. Zobowiązania te obejmowały głównie:

- pożyczki z budżetu państwa w wysokości 39.801,9 mln zł (w 2013 r. 30.877,5 mln zł),
- dotacje z budżetu państwa na finansowanie świadczeń wypłacanych w pierwszych terminach roku następnego – 1.159,5 mln zł,
- podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia zdrowotne od świadczeń (2.461,3 mln zł) oraz rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek (2.183,3 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie bieżącą działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako dysponenta Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, oraz wykonanie planu finansowego Funduszu. Ocenę tę uzasadnia prawidłowa i zgodna z planem finansowym realizacja zadań ustawowych Funduszu. W 2014 r. kontynuowano wdrożenie docelowego systemu rozliczeń na kontach płatników składek za okres od 1 stycznia 1999 r. *Systemu Ewidencji Kont i Funduszy*, który umożliwił prowadzenie ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek, w sposób zgodny z ustawą o rachunkowości. NIK zwróciła uwagę na dalsze obniżenie stanu Funduszu o ponad 8.437,1 mln zł, mimo uzupeł-

²²⁸ Uzyskano kredyt rewolwingowy w formie otwartej linii, z możliwością dokonywania spłat i ciągnięć kredytu w trakcie trwania umowy (spłacone kwoty wykorzystanego kredytu mogą być ponownie wykorzystywane, łącznie z pozostałą częścią udzielonego kredytu).

²²⁹ Zgodnie z art. 84 ustawy o finansach publicznych w tym zakresie nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

nienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2,5 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej. Po raz kolejny NIK wskazała, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych w 2014 r. nie wyodrębnił funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego²³⁰. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej, tj. brak wystarczających środków finansowych, pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku FUS²³¹, pomniejszonego o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za lata 2010-2013 NIK wskazywała także, że podejmowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działania doraźne, mające na celu bieżące utrzymanie płynności finansowej, nie mogą stanowić głównej metody rozwiązania problemu deficytu FUS. Pogłębiająca się tendencja do nierównowagi między przychodami i kosztami 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.

Mimo podjęcia działań nie zostały zrealizowane wnioski pokontrolne skierowane przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. dotyczące:

- zmniejszenia liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych; liczba dłużników zwiększyła się w 2014 r., w porównaniu do 2013 r., o 2 tys. osób (4,8%), a wartość nienależnie pobranych świadczeń o 23.828 tys. zł (o 12,6%);
- kwot przedawnień należności; przedawnione należności wzrosły w 2014 r., w porównaniu z 2013 r., o 472,6 mln zł (o 35,8%); nadal występują przyczyny niezależne od Zakładu, mające wpływ na wielkość przedawnionych należności (w tym uwarunkowania prawne, uniemożliwiające skuteczne wdrożenie postępowania egzekucyjnego);
- wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń; w 2014 r., w porównaniu z 2013 r., nastąpiło zwiększenie o 24,1 tys. (o 140,6%) liczby tych wypłat oraz zwiększenie o 167,9 mln zł kwoty wypłaconych odsetek²³².

Zrealizowany został wniosek dotyczący podjęcia działań skutkujących zmniejszeniem wypłacanych przez Zakład odsetek z tytułu nieterminowo przekazywanych składek do OFE.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

W 2014 r. przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosły 19.527,7 mln zł (99,3% planu po zmianach) i były wyższe od przychodów osiągniętych w latach 2011-2013 (odpowiednio o 17,9%, o 14,2% i o 11,9%). Dotacja z budżetu państwa stanowiła 82,4% przychodów (16.095,8 mln zł). Udział dotacji w przychodach w latach 2010-2013 wykazywał tendencję malejącą. Przychody własne Funduszu pochodzące głównie ze składek emerytalno-rentowych wyniosły 1.464,0 mln zł i były niższe niż w 2013 r. o 4,3% (66,0 mln zł). Ponadto Fundusz osiągnął przychody z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. „świadczeń zbiegowych” w wysokości 1.921,3 mln zł.

²³⁰ 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.).

²³¹ Do 31 stycznia 2014 r. każdy z trzech funduszy posiadał odrębny rachunek bankowy. W związku ze zmianą brzmienia art. 55 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wprowadzoną ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, od 1 lutego 2014 r. nie prowadzi się odrębnych rachunków bankowych dla tych funduszy.

²³² Przyczyny można ustalić jedynie na poziomie oddziałów, które nie były kontrolowane.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2014 r. wyniosły 19.461,4 mln zł i były o 10,8% wyższe niż w 2013 r. Dominującą pozycję kosztów stanowiły transfery na rzecz ludności (14.685,5 mln zł), w tym wypłaty emerytur i rent rolnych w wysokości 14.478,6 mln zł, które były niższe o 15,7 mln zł (o 0,1%) w porównaniu do roku poprzedniego.

W poprzednich latach przychody i koszty z tytułu „świadczeń zbiegowych” nie były prezentowane w planie finansowym Funduszu Emerytalno-Rentowego. Zmiany w planie finansowym Funduszu polegające na zwiększeniu przychodów i kosztów o te świadczenia stanowiły realizację wniosku pokontrolnego NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

Niższe od planowanych w ustawie budżetowej na 2014 r. (o 0,3%) były koszty składek na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa, które wyniosły 1.750,9 mln zł. Od 2012 r. rolnicy uczestniczą 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 2012-2016²³³.

Rok 2014 był kolejnym rokiem, w którym nastąpił wzrost przeciętnej emerytury i renty rolniczej (odpowiednio o 27,08 zł i o 25,85 zł), przy jednoczesnym ograniczeniu liczby wypłaconych świadczeń osobom uprawnionym. Przeciętna emerytura finansowana z Funduszu w 2014 r. wynosiła 1.010,52 zł, a renta rolnicza 941,94 zł. W 2014 r. przeciętna miesięczna liczba emerytur rolniczych wyniosła 952 tys. (w 2013 r. – 986 tys.), natomiast rent rolniczych 260 tys. Liczba emerytów zmniejszyła się o 53,9 tys. , a rencistów o 4,5 tys.

Stan środków Funduszu na koniec 2014 r. wynosił 43,4 mln zł i był wyższy niż założony w ustawie budżetowej o 5,5 mln zł. Na koniec 2013 r. stan Funduszu wynosił minus 23,0 mln zł.

Na koniec 2014 r. wystąpiły należności netto²³⁴ w kwocie 220,8 mln zł, które w porównaniu do 2013 r. były niższe o 34,7 mln zł, tj. o 13,6%. Należności wymagalne (231,2 mln zł) były niższe o 12,0 mln zł (o 4,9%), z czego należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne stanowiły 95,0%.

Wobec dłużników podejmowane były działania windykacyjne, w wyniku których oddziały regionalne KRUS skierowały do sądów 8.202 wnioski o wpis w księdze wieczystej o ustanowienie hipoteki na zadłużonych gospodarstwach. Na koniec 2014 r. łączna kwota zabezpieczonych należności w tej formie wyniosła 125,2 mln zł. Do egzekucji administracyjnej w 2014 r. skierowano 69,0 tys. tytułów wykonawczych dotyczących należności na kwotę 42,1 mln zł, z których organy egzekucyjne odzyskały 28,1 mln zł. Umorzone należności z tytułu składek, odsetek i kosztów upomnień (3,1 mln zł) zmniejszyły się o 38,2%.

Zobowiązania ogółem na koniec roku wyniosły 381,4 mln zł i były niższe niż w 2013 r. o 2,5%.

Liczba emerytów otrzymujących świadczenia z KRUS od 2010 r. systematycznie zmniejszała się i według stanu na koniec lat 2010-2014 wynosiła odpowiednio²³⁵: 1.075 tys. , 1.038 tys. , 1.005 tys., 968 tys. i 938 tys. Liczba rencistów otrzymujących świadczenia z KRUS według stanu na koniec lat 2010-2014 wynosiła odpowiednio²³⁶: 275 tys. , 268 tys. , 262 tys. , 260 tys. i 260 tys. W latach 2009-2014 zwiększyła się także średnia wysokość świadczeń emerytalnych w grudniu (z 1.000 zł do 1.171 zł) oraz średnia wysokość renty (z 762 zł do 993 zł).

²³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 123 ze zm.

²³⁴ Kwota należności pomniejszona o odpis aktualizujący należności oraz odsetki od należności niezapłaconych w terminie.

²³⁵ Dane bez Ministerstw: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości.

²³⁶ Jak wyżej.

Stopień pokrycia kosztów na wypłatę świadczeń i ich obsługę wpływami ze składek (bez kosztów obsługi, łącznie z finansowanymi z budżetu państwa składkami na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dziećmi) wyniósł w latach 2010-2014 odpowiednio: 9,8%, 9,9%, 10,1%, 10,2% i 10,2%.

Koszty wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych dla rolników (tj. emerytury, renty, zasiłki pogrzebowe i pozostałe świadczenia) wynosiły od 14.270,6 mln zł w 2010 r., 15.347,5 mln zł w 2013 r. do 15.321,7 mln zł w 2014 r. Transfery z budżetu państwa do KRUS z roku na rok rosły i wynosiły 13.076,7 mln zł w 2010 r., 14.102,9 mln zł w 2013 r. i 14.344,9 mln zł w 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy w 2014 r. wyniosły 10.924,0 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 4,7% (o 490,9 mln zł). W porównaniu do przychodów zrealizowanych w roku 2011 i 2013 były one wyższe o 4,2% i o 7,7%, a do przychodów zrealizowanych w 2012 r. niższe o 2,8%.

Główne źródło przychodów stanowiły wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy w wysokości 9.569,4 mln zł (87,6%) i środki z Unii Europejskiej w wysokości 1.050,3 mln zł (9,6%), stanowiące głównie refundację wydatków poniesionych z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy. Przychody te są zależne od sytuacji na rynku pracy.

Koszty Funduszu Pracy wyniosły 11.080,2 mln zł i były niższe od planowanych o 807,9 mln zł (o 6,8%) oraz wyższe w porównaniu do lat 2011-2013 odpowiednio o 26,7%, 15,0% i 0,2%. W strukturze kosztów Funduszu Pracy największy udział 49,8% (5.512,9 mln zł) stanowiły zasiłki dla bezrobotnych i inne świadczenia, które były niższe od poniesionych w 2013 r. o 430,9 mln zł, tj. o 7,3%. Koszty te poniesiono głównie na zasiłki dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne – 2.951,6 mln zł (w 2013 r. – 3.653,2 mln zł), zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 2.405,6 mln zł (w 2013 r. – 2.134,5 mln zł) i dodatki aktywizacyjne – 107,8 mln zł (w 2013 r. – 121,1 mln zł).

Środki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 5.048,6 mln zł stanowiły 45,6% kosztów ogółem Funduszu Pracy (w 2013 r. – 42,1%) i były wyższe od poniesionych w 2013 r. o 398,4 mln zł, tj. o 8,6%. Przeznaczone zostały głównie na:

- refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.575,9 mln zł, w porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 16,6%,
- stypendia – 1.321,2 mln zł, które w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 6,5%,
- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych – 835,3 mln zł (tyle samo co w 2013 r.),
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – 227,9 mln zł (zmniejszenie o 16,1%) i refundację wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 213,5 mln zł (zmniejszenie o 5,2%).

W 2014 r. z Funduszu Pracy średniomiesięcznie wypłacono 264,3 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 72,5 tys. (o 21,5%) mniej niż w 2013 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.350,9 tys., tj. o 250,1 tys. (o 11,9%) więcej niż w 2013 r.²³⁷ Aktywizacją zawodową w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu objęto 504,9 tys. osób, tj. o 6,1% więcej niż w 2013 r.

²³⁷ Dane według sprawozdań MPiPS-02 oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Ze szkoleń skorzystało 78,6 tys. osób, staże odbyło 219,7 tys. osób, działalność gospodarczą podjęło 51,2 tys. osób, prace interwencyjne 31,1 tys. osób, roboty publiczne 32,6 tys. osób, prace społecznie użyteczne 42,9 tys. osób, doposażono stanowiska pracy dla 41,6 tys. osób.

W 2014 r. w publicznych służbach zatrudnienia, z poradnictwa indywidualnego skorzystało ogółem 530,0 tys. osób, tj. o 22% mniej niż w 2013 r. (679,3 tys. osób), natomiast z poradnictwa grupowego skorzystało 131 tys. osób w 11,8 tys. grupach, tj. o 61,7% więcej niż w 2013 r. (81 tys. osób w 10,4 tys. grup).

Z dniem 27 maja 2014 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, wprowadzająca nowe instrumenty aktywizacyjne, które miały poszerzyć możliwości pomocy oferowanej przez powiatowe urzędy pracy bezrobotnym i pracodawcom. Z nowych instrumentów aktywizacji (takich jak bony stażowe, szkoleniowe, na zatrudnienie i na zasiedlenie, pracy subsydiowanej) skorzystało około 18 tys. osób, tj. około 1% osób bezrobotnych, co nie wpłynęło w istotny sposób na poprawę sytuacji tej grupy osób na rynku pracy. Poziom wykorzystania środków na nowe formy aktywizacji bezrobotnych był niewielki (121,9 mln zł).

W 2014 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było 1.825,2 tys. osób bezrobotnych, w ciągu roku ich liczba zmniejszyła się o 332,7 tys. osób. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2014 r. wyniosła 11,5% i była o 1,9 punktu procentowego niższa w porównaniu z końcem 2013 r.

Stan należności ogółem Funduszu Pracy na koniec 2014 r. wynosił 163,6 mln zł i był niższy niż na koniec 2013 r. o 19,0% (o 38,5 mln zł).

Na koniec 2014 r. stan środków obrotowych wynosił 6.259,3 mln zł (w tym środki pieniężne w wysokości 6.172,6 mln zł), tj. 149,6% planu według ustawy budżetowej. W porównaniu do stanu na koniec 2013 r. był niższy o 156,1 mln zł, tj. o 2,4%. 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 2014 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i overnight wynoszących łącznie 120,7 mln zł.

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2014 r. wynosiły 76,9 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. o 14,2% (o 12,7 mln zł). Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Biuro Kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przeprowadziło w 2014 r. jedną kontrolę dotyczącą wykorzystania środków Funduszu Pracy: *Pravidłowość wydatkowania środków w ramach realizowanych programów specjalnych dofinansowywanych z rezerw Funduszu Pracy w latach 2012 i 2013*. Kontrolą objęto 10 Powiatowych Urzędów Pracy, które realizowały programy specjalne. Ich działalność w zakresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

Stwierdzono, że w ramach przyjętego planu finansowego prawidłowo realizowano ustawowe zadania Funduszu, a objęte szczegółową kontrolą środki finansowe w kwocie 23,6 mln zł wydatkowano w sposób celowy i gospodarny. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dysponent Funduszu utrzymywał w ciągu roku jego stan na poziomie przekraczającym 6 mld zł, co nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia realizowanych zadań ustawowych. W 2014 r., przychody z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i overnight²³⁸, wyniosły łącznie 120,7 mln zł, co stanowiło 1,1% przy-

²³⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub w zarządzanie (Dz. U. z 2011 r. Nr 81, poz. 443). Rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

chodów ogółem (10.924,0 mln zł). W istotny sposób na poprawę sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy nie wpłynęły rozwiązania wprowadzone w maju 2014 r. znowelizowaną ustawą o promocii zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)

Przychody Funduszu wynosiły 4.668,8 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 59,5 mln zł) i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2014 r. o 22,9 mln zł, tj. o 0,5% i wyższe od przychodów osiągniętych w 2013 r. o 51,0 mln zł (o 1,1%).

Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły przychody z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w kwocie 3.651,9 mln zł (78,2%), które były wyższe niż w 2013 r. o 19,1 mln zł (o 0,8%). W systemie Ewidencji i Poboru Wpłat na koniec 2014 r. było zaewidencjonowanych 129.067 pracodawców, tj. o 3.667 więcej niż na koniec 2013 r. (125.400).

Niższe niż planowano wykonanie przychodów wynikało między innymi z utrzymującej się w 2014 r. tendencji wzrostowej zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz wyższego niż szacowano wykorzystania 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 zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²³⁹). Uzyskanie niższych niż planowano przychodów nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań statutowych PFRON.

W 2014 r. utworzono odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 91,5 mln zł, stanowiącej 61% planu i niższej o 38,5% od wykonania w 2013 r. Rozwiązano odpisy aktualizujące na kwotę 55,0 mln zł w związku ze spłatą należności, złożeniem deklaracji korygujących oraz wydaniem decyzji określających zobowiązanie w niższej wysokości. Na dzień 31 grudnia 2014 r. stan odpisów aktualizujących wynosił 512,3 mln zł i był niższy od stanu na koniec 2013 r. o 6,0 mln zł. Po kontroli PFRON za 2011 i 2012 r. NIK wnioskuje o wyeliminowanie opóźnień w tworzeniu odpisów wartości należności. Na podstawie kontrolowanych decyzji o utworzeniu odpisów aktualizujących dla 13 podmiotów na zaległości z lat 2008-2013 na kwotę 5,5 mln zł (co stanowiło 6% kwoty wydanych decyzji) NIK stwierdziła, że w dwóch przypadkach odpisów aktualizujących dokonano z opóźnieniem odpowiednio jedno- i pięciomiesięcznym w odniesieniu do terminu określonego w § 1 uchwały Zarządu PFRON w sprawie ewidencji odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON²⁴⁰.

Ponadto na podstawie sprawdzonych 36 decyzji, NIK stwierdziła w dwóch przypadkach opóźnienia w wydawaniu decyzji o przyznaniu ulg we wpłatach na PFRON, tj. naruszenie miesięcznego lub dwumiesięcznego terminu do przeprowadzenia postępowania, określonego w art. 139 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁴¹, a także opóźnienia w zawiadamianiu stron o niezłaźwie-
nia sprawy w terminie, co stanowiło naruszenie art. 140 Ordynacji podatkowej.

²³⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721.

²⁴⁰ Uchwałą Nr 43/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r. został wprowadzony obowiązek tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat dla pracodawców posiadających zaległości we wpłatach, co do których od terminu wymagalności zapłaty upłynęło dziewięć miesięcy.

²⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

Fundusz zrealizował zgodnie z planem finansowym zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zarówno co do zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych kosztów. Koszty wyniosły 4.760,4 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 232,7 mln zł (o 4,7%), a od wykonania w 2013 r. niższe o 111,4 mln zł (o 2,3%).

Największy udział (62,1%) w ogólnej kwocie kosztów Funduszu stanowiło dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań (18,5%).

Na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych przeznaczono 2.956,2 mln zł, które sfinansowano środkami z Funduszu w kwocie 2.238,4 mln zł i dotacji celowej budżetu państwa 717,9 mln zł. Z dofinansowań skorzystało 27.395 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 330.001 osób niepełnosprawnych.

Na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów ich obsługi samorządy wykorzystwały środki w kwocie 878,7 mln zł, tj. 99,8% kwoty planowanej oraz 110,1% wykonania 2013 r. Powiaty wykorzystwały 729,6 mln zł, w tym 369,3 mln zł na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania 689 warsztatów terapii zajęciowej, z której skorzystało 25.410 uczestników, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla 191.563 osób (109,9 mln zł), likwidacji barier architektonicznych i technicznych (56,8 mln zł), turnusów rehabilitacyjnych, z których skorzystało 72.726 osób niepełnosprawnych (60,3 mln zł). Samorządy województw wykorzystwały 149,1 mln zł, głównie na dofinansowanie kosztów działania i tworzenia 87 zakładów aktywności zawodowej (73,4 mln zł) oraz robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych 200 inwestorów (71,2 mln zł).

Należności Funduszu na koniec roku wyniosły 770,5 mln zł i były nieznacznie wyższe od zaplanowanych i wyższe o 4,5% niż na koniec 2013 r. Największe należności (68,9% ogólnej kwoty) dotyczyły obowiązkowych wpłat na Fundusz w kwocie 530,7 mln zł, które były niższe od planu o 79,3 mln zł (o 13,0%) i o 35,1 mln zł (o 6,2%) w porównaniu do 2013 r.

W PFRON prowadzone były działania mające na celu wyegzekwowanie należnych wpłat. W okresie objętym kontrolą:

- wszczęto postępowanie upadłościowe dotyczące 181,0 mln zł,
- wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 184,4 mln zł,
- objęto postępowaniem upominawczym 40,8 mln zł,
- prowadzono postępowania w celu wydania decyzji określających wysokość zobowiązań z tytułu wpłat na PFRON obejmujące 30,2 mln zł.

W efekcie prowadzonych postępowań upominawczych i egzekucyjnych odzyskano 64,5 mln zł.

Na pozostałe należności w kwocie 236,9 mln zł składały się głównie zaległości z tytułu pożyczek udzielonych zakładom pracy chronionej i osobom fizycznym w ramach programów celowych oraz nierozliczone dotacje, subwencje i środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zaległości pozostałe w kwocie 214,0 mln zł były zgodne ze stanem zaległości wynikającym z ewidencji księgowej. Objęto je windykacją przez Dział Windykacji Należności Cywilno-Prawnych w Wydziale Obsługi Prawnej. Tym samym został zrealizowany wniosek NIK po kontroli wykonania planu finansowego PFRON za 2013 r.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2014 r. wyniosły 71,8 mln zł i były niższe o 37,8 mln zł (34,5%) w porównaniu do 2013 r. Największe zobowiązania (77,3% ogólnej kwoty) dotyczyły rozrachun-

ków z tytułu wpłat pracodawców na PFRON (nadpłaty), których ogólna wartość w 2014 r. wynosiła 55,5 mln zł. Zobowiązania były niższe niż w 2013 r. o 37,8 mln zł, tj. o 34,5%.

W ocenie NIK został zrealizowany wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w zakresie kontynuowania działań dotyczących przejęcia przez PFRON praw majątkowych (między innymi do kodów źródłowych i dokumentacji) do użytkowanych systemów informatycznych, celem umożliwienia pozyskiwania usług w trybie konkurencyjnym²⁴². Od grudnia 2014 r. (po jego wdrożeniu) Fundusz jest właścicielem systemu e-PFRON²⁴³ i posiada autorskie prawa majątkowe. Obecnie trwa postępowanie celem wyłonienia wykonawcy usługi utrzymania i rozwoju systemu w trybie konkurencyjnym. Natomiast w zakresie systemu informatycznego NEO²⁴⁴ w 2014 r. wynegocjowano, poza standardowymi usługami konserwacji i rozwoju systemu, opcję zakupu praw do systemu. Odnośnie systemu SOF²⁴⁵, Fundusz na podstawie posiadanych licencji oraz prawa zależnego jest już uprawniony do dokonywania zmian w systemie, jak i w dokumentacji, we własnym zakresie lub przez podmioty trzecie.

Na podstawie kontroli 33,3 mln zł (tj. 0,7% zrealizowanych kosztów) stwierdzono, że były one dokonywane zgodnie z planem finansowym PFRON, na zadania służące realizacji celów działania Funduszu. W odniesieniu do płatności w kwocie 359 tys. zł, dokonanej w ramach umowy dotyczącej wdrożenia systemu e-PFRON2, NIK oceniła działania dysponenta Funduszu jako nierzetelne, z powodu nieprecyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia, skutkującego opóźnieniem w realizacji umowy o 13 miesięcy. Ponadto w wyniku kontroli sześciu zamówień publicznych o wartości 11,7 mln zł (w ramach których wydatkowano w 2014 r. 2,1 mln zł) stwierdzono, że były one przeprowadzone zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Niemniej jednak, zdaniem NIK, działania PFRON dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego na świadczenie usług konserwacji i modyfikacji systemu NEO, były opieszale, co w konsekwencji doprowadziło do zawarcia nowej umowy po 50 dniach od zakończenia obowiązywania poprzedniej umowy.

Nie w pełni skuteczne były również w PFRON mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, co potwierdziła kontrola 131 dowodów księgowych. Stwierdzone w toku kontroli błędy w zakresie: poprawności formalnej dowodów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych wskazują na niepełną realizację wniosku po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.²⁴⁶, dotyczącego wyeliminowania błędów formalnych w zakresie dekretacji oraz ujmowania dowodów w niewłaściwych okresach.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2014 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.

²⁴² Wystąpienie pokontrolne z dnia 17 kwietnia 2014 r. KPS-4100-001-06/2014.

²⁴³ System umożliwiający obsługę deklaracji i informacji składanych przez pracodawców z tytułu wpłat obowiązkowych, poprzez teletransmisje danych w formie dokumentu elektronicznego.

²⁴⁴ System wspierający proces obsługi pracodawców zobowiązanych oraz zwolnionych z dokonywania obowiązkowych wpłat na PFRON, jak również proces windykowania należnych wpłat.

²⁴⁵ Nowa wersja Systemu Obsługi Finansowej.

²⁴⁶ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 17 kwietnia 2014 r. (KPS-4100-001-06/2014)

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na 2014 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 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014			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	8.356,7	8.442,9	7.208,4	7.345,4	7.474,1	7.828,0	93,7	92,7	108,6	104,7
w tym dotacje z budżetu	123,1	215,9	245,2	278,5	283,6	276,1	224,3	127,9	112,6	97,4
Koszty	6.677,8	7.537,3	7.583,3	8.182,9	8.289,9	7.467,1	111,8	99,1	98,5	90,1
Wynik finansowy brutto	1.674,9	905,7	-374,9	-837,5	-815,8	360,9	21,5	39,8	x	x
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody	3.497,4	3.564,5	2.595,3	2.841,7	2.951,2	3.209,4	91,8	90,0	123,7	108,8
w tym dotacje z budżetu	123,1	215,9	245,2	278,5	283,6	276,1	224,3	127,9	112,6	97,4
Koszty	2.278,6	2.998,5	3.117,1	3.501,5	3.590,1	3.086,2	135,4	102,9	99,0	86,0
Wynik finansowy brutto	1.219,6	566,1	-521,8	-659,8	-638,9	123,2	10,1	21,8	x	x
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	4.859,3	4.878,4	4.613,1	4.503,7	4.522,9	4.618,6	95,0	94,7	100,1	102,1
Koszty	4.399,2	4.538,8	4.466,2	4.681,4	4.699,8	4.380,9	99,6	96,5	98,1	93,2
Wynik finansowy brutto	455,3	339,6	146,9	-177,7	-176,9	237,7	52,2	70,0	161,8	x

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010-2014 przedstawia aneks 7.

Przychody osiągnięte przez państwowe osoby prawne w 2014 r. wynosiły 7.828,0 mln zł i w 96,5% pochodziły z przedsięwzięć organizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Przychody te były wyższe o 619,6 mln zł (o 8,6%) niż w 2013 r., natomiast niższe niż w 2012 r. o 614,9 mln zł (o 7,3%) i w 2011 r. o 528,7 mln zł (o 6,3%).

Dotacje z budżetu państwa w kwocie 276,1 mln zł zostały przekazane 34 państwowym osobom prawnym, w tym 32,2% środków przekazano 23 parkom narodowym. Poza tym największe dotacje z budżetu państwa skierowano do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (29,0%), Polskiej Organizacji Turystycznej (17,0%) i Centrum Doradztwa Rolniczego (4,1%). Udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych od 2010 r. wykazywał tendencję rosnącą i kształtował się na poziomie od 1,3% w 2010 r. do 3,5% w 2014 r.

Koszty państwowych osób prawnych wynosiły 7.467,1 mln zł i były niższe o 9,9% od planu po zmianach. Koszty roku 2014 były co prawda wyższe o 16,7% niż w 2010 r. i o 11,8% niż w 2011 r., niemniej jednak były niższe niż w latach 2012-2013 (odpowiednio o 0,9% i 1,5%).

Państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy (łączy), który na koniec 2014 r. wyniósł 360,9 mln zł, tym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 51,7 mln zł. Tym samym zahamowana została utrzymująca się od 2011 r. malejąca tendencja łącznego wyniku finansowego państwowych osób prawnych.

W 2014 r. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, podobnie jak w latach 2010-2013²⁴⁷, osiągnęła nadwyżkę przychodów własnych nad kosztami działalności w wysokości 48,6 mln zł i otrzymała dotację z budżetu państwa w kwocie 8,5 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 zanieczyszczeniami i nadmierną eksploatacją.

W 2014 r. przychody NFOŚiGW wynosiły 1.869,1 mln zł, tj. 121,1% planu i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 52,1%. Pochodziły one w 82,1% z tytułu opłat i kar środowiskowych (1.534,7 mln zł), w 4,3% z dotacji z budżetu państwa na realizowane przez Fundusz zadania ze środków UE (80,2 mln zł) oraz w 13,6% z pozostałych przychodów (254,2 mln zł).

Poniesiono koszty w wysokości 1.817,4 mln zł, tj. niższej o 18,9% od planu oraz niższej o 1,4% niż w 2013 r. Niższa od planowanej realizacja kosztów wynikała głównie z:

- przesunięcia w ramach programu priorytetowego *Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych* wypłat środków (85,0 mln zł), z uwagi między innymi na opóźnienia rozstrzygnięć przetargów;
- uzyskania oszczędności w toku realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach programu GIS²⁴⁸ część 5) *Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych* oraz GIS część 1) *Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej* (łącznie 144,0 mln zł), w wyniku między innymi przesunięcia terminów rozliczenia przedsięwzięć na 2015 r. realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe (pjb) – oszczędności w kosztach realizacji przedsięwzięć oraz zwrotów zaliczek pobranych przez pjb;
- rezygnacji beneficjentów, z powodu braku ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE), z realizacji przedsięwzięć – finansowanych w ramach programu GIS część 2) *Biogazownie rolnicze* (57,0 mln zł);
- opóźnienia w realizacji przedsięwzięć, finansowanych w ramach programu GIS część 6) *SOWA – Energooszczędne oświetlenie uliczne* (51,0 mln zł), z powodu przedłużających się procedur przetargowych.

Koszty realizacji zadań w wysokości 1.732,1 mln zł stanowiły 95,3% kosztów ogółem, w tym 1.731,8 mln zł środki przekazane innym podmiotom w formie dotacji. Największe środki w formie dotacji przeznaczono na dofinansowanie zadań dotyczących ochrony klimatu i atmosfery, gospodarki wodnej, geologii i górnictwa. Pozostałą kwotę 84,6 mln zł (4,7% kosztów ogółem) stanowiły koszty funkcjonowania, poniesione między innymi na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej było zgodne z przyjętymi założeniami w ustawie budżetowej. Środki własne Narodowego Funduszu oraz funduszy europejskich stanowiły istotne wsparcie finansowe dla beneficjentów realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki

²⁴⁷ Nadwyżka przychodów własnych nad kosztami działalności w 2010 r. wynosiła 23,2 mln zł, w 2011 r. 89,6 mln zł, w 2012 r. 41,8 mln zł i w 2013 r. 85,3 mln zł, a dotacje z budżetu państwa wynosiły odpowiednio: 6,1 mln zł, 8,2 mln zł, 5,5 mln zł i 7,5 mln zł.

²⁴⁸ System zielonych inwestycji (GIS-Green Investment Scheme).

wodnej. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny i efektywny. Ustalone w ramach tego systemu mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Rzetelnie zaplanowano i zrealizowano przychody, które ewidencjonowano i lokowano zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Rok 2014 był kolejnym, w którym wzrosła liczba umów nierozliczonych w zakresie uzyskanych efektów ekologicznych z 71 w 2013 r. do 130 w 2014 r.

Stwierdzono również, że ze środków funduszu podstawowego wydatkowano w 2014 r. w formie dotacji o 158,4% środków więcej niż zasilające ten fundusz uzyskane przychody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Był to kolejny rok, w którym wypłaty z funduszu podstawowego były wyższe od wpływów. W ocenie NIK, kontynuacja takiego trendu może zagrażać utrzymaniu płynności finansowej tego funduszu. Poza tym w 2014 r. wskaźnik proporcji finansowania pożyczkowego do dotacyjnego, po niewielkim wzroście w roku 2013, ponownie uległ obniżeniu i wyniósł 33,1% wobec 37,6% w 2013 r. Był on o 2,4% niższy od zaplanowanego na 2014 r.

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, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie upoważnionych. Działalność Rzecznika i jego Biura finansowana jest przez zakłady ubezpieczeniowe i powszechnne towarzystwa emerytalne z wnoszonych wpłat, a od 2014 r. również zagraniczne zakłady ubezpieczeń, prowadzące działalność na terenie Polski. W 2014 r. wpłaty te realizowane były przez 28 zakładów ubezpieczeń na życie, 30 zakładów ubezpieczeń majątkowych i 14 powszechnych towarzystw emerytalnych oraz 25 zagranicznych zakładów ubezpieczeń.

W 2014 r. przychody Rzecznika Ubezpieczonych wykazane w sprawozdaniu finansowym wynosiły 6,8 mln zł²⁴⁹ i były niższe od planowanych o 0,5 mln zł (o 6,8%) i zrealizowanych w 2013 r. o 0,2 mln zł (o 2,9%). Przychody pochodziły głównie z wpłat od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych.

Koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych w wysokości 6,8 mln zł były niższe od planowanych o 0,5 mln zł (o 6,8%) i od poniesionych w 2013 r. o 0,2 mln zł (o 2,9%). Na zmniejszenie kosztów zasadniczy wpływ miały niższe wydatki związane z obsługą skarg na zakłady ubezpieczeń i otwarte fundusze emerytalne, co wynikało ze zmniejszenia (o 6,7% w stosunku do 2013 r.) liczby skarg skierowanych do Rzecznika Ubezpieczonych.

W toku kontroli wykonania budżetu w 2014 r. NIK zwróciła uwagę na problem dotyczący niedostosowania do aktualnych potrzeb uregulowań rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura²⁵⁰.

²⁴⁹ Przychody rozumiane jako wpłaty z tytułu zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, w kwotach przed ich ostatecznym rozliczeniem, od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych oraz pozostałe przychody, były wyższe i wynosiły 7,4 mln zł, w tym od zakładów ubezpieczeń 5,8 mln zł (krajowych – 5,3 mln zł, zagranicznych – 0,5 mln zł) i powszechnych towarzystw emerytalnych 1,6 mln zł.

²⁵⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 90, poz. 522 ze zm. (rozporządzenie uchylone z dniem 1 lutego 2014 r.) oraz Dz. U. z 2014 r., poz. 153 ze zm.

W wyniku rozliczenia w 2014 r. wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2013 r. łączne należne wpłaty zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych były niższe o 0,5 mln zł od kosztów określonych w ustawie budżetowej na rok 2013²⁵¹. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wniosowała o zaproponowanie Ministrowi Finansów rozwiązań prawnych mających na celu umożliwienie pozyskania środków na pełne pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w przypadku, gdy należne wpłaty od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych są niższe od kosztów przewidzianych w ustawie budżetowej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)

W 2014 r. przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły 4.133,8 mln zł i były niższe o 6,1 mln zł (o 0,1%) od osiągniętych w 2013 r. Najwyższą pozycją przychodów (83,0%) był odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność Zakładu, który był zgodny z ustawą budżetową i wynosił 3.430,0 mln zł. Przychody związane z obsługą zadań zleconych wyniosły 468,8 mln zł (102,7% planu) i stanowiły 11,3% przychodów ogółem. W 2013 r. przychody te wyniosły 494,1 mln zł i stanowiły 11,9% przychodów ogółem. Na spadek przychodów z tego źródła o 5,1% (o 25,3 mln zł), wpłynęły niższe przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne.

Koszty działalności bieżącej ZUS wyniosły 3.992,2 mln zł, co stanowiło 93,2% planu oraz 97,9% kosztów roku 2013.

Największy udział w kosztach miały wynagrodzenia (52,9%), usługi obce (21,0%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (11,3%), amortyzacja (9,9%) oraz zakup materiałów i energii (2,7%).

W 2014 r. ZUS przekazał do OFE składki w kwocie 8.163,7 mln zł. W porównaniu z 2013 r., w którym przekazano 10.227,5 mln zł, kwota ta była niższa o 20,1% (o 2.063,8 mln zł). Od kwoty tej Zakład potracił prowizję z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 37,3 mln zł, co stanowiło 0,5% przekazanych składek²⁵². Z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do poszczególnych OFE Zakład zapłacił w 2014 r. odsetki w wysokości 37,4 mln zł, tj. o 197,2 mln zł mniej niż w roku poprzednim.

Należności ZUS²⁵³ z tytułu zaległych składek wraz z odsetkami wyniosły na koniec 2014 r. 51.293,8 mln zł, w tym składki – 29.607,5 mln zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2013 r. należności zmniejszyły się o 2.267,5 mln zł, tj. o 4,2%, w tym składki o 732,6 mln zł (o 2,4%).

Działania windykacyjne podjęte zostały wobec należności z tytułu składek (bez odsetek) w kwocie 13.623,2 mln zł. Kwota ta była wyższa o 489,6 mln zł (o 3,7%) niż w 2013 r.

W 2014 r. wielkość przedawnionych należności wynosiła 1.792,6 mln zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości 637,6 mln zł i odsetki za zwłokę w kwocie 1.155,0 mln zł. W porównaniu z 2013 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 472,6 mln zł, tj. o 35,8%, w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat o 188,6 mln zł (o 42,0%) i odsetek za zwłokę o 284,0 mln zł (o 32,6%). Na skalę zaewidencjonowanych w 2014 r. odpisów z tytułu przedawnienia wpłynęło między innymi zakończenie postępowania upadłościowego bez uprzed-

²⁵¹ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

²⁵² W 2013 r. Zakład pobrał prowizję w kwocie 84,3 mln zł, która stanowiła 0,8% przekazanych składek.

²⁵³ Składki na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych i na ubezpieczenie zdrowotne, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty od stycznia 1999 r.

niego przekazania środków na pokrycie zaległości²⁵⁴ oraz korekta dokumentów rozliczeniowych, sporządzona po upływie terminu przedawnienia ujawnienia w nich należności.

W ZUS odnotowano 54,7 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na ogólną kwotę 150,5 mln zł. W porównaniu z rokiem poprzednim ich liczba zmniejszyła się o 0,9 tys. (o 1,6%), a kwota wzrosła o 0,9 mln zł (o 0,6%).

W 2014 r. wypłacono 64,8 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 212,9 mln zł. W porównaniu do 2013 r. dokonano mniejszej liczby wypłat o 103,5 tys. (o 61,5%) oraz wypłacono o 148,9 mln zł (o 41,2%) mniej środków. Powodem wypłaty wyrównań były między innymi wyroki sądowe zmieniające decyzję organu rentowego oraz błędy pracowników ZUS. W ogólnej liczbie wypłaconych wyrównań 1,6 tys. na kwotę 12,9 mln zł spowodowane było błędem popełnionym przez pracowników ZUS.

W okresie objętym kontrolą ZUS dokonał 41,2 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 172,4 mln zł, co w porównaniu do 2013 r. stanowiło wzrost liczby wypłat o 24,9 tys. (o 140,6%) oraz kwoty wypłaconych odsetek o 167,9 mln zł.

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 2014 r. z tego tytułu dokonano ponad 41 tys. wypłat na kwotę 172,2 mln zł, co stanowiło 99,5% ogólnej liczby wypłat i 99,9% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim było odpowiednio: 97,8% i 96,3%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły świadczeń pozaubezpieczeniowych, jednorazowych odszkodowań wypadkowych i zasiłków pogrzebowych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej. Prawidłowo realizowane były przychody i koszty, z zastrzeżeniem dotyczącym wzrostu liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych, kwoty przedawnionych należności, wypłaty przez ZUS odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń, a tym samym niezrealizowania w tej części wniosku NIK, przedstawionego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. W wyniku kontroli NIK wnioskowała o kontynuowanie działań skutkujących zmniejszeniem: liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych oraz kwot przedawnień należności i odsetek za zwłokę w ustalaniu praw do świadczeń.

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 11 do ustawy budżetowej na 2014 r. ujęto plany finansowe 10 agencji wykonawczych.

²⁵⁴ Przypadki takie stanowiły ponad 65% udziału w ogólnej kwocie odpisów należności z tytułu składek.

Tabela 50. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014			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 w tym dotacja z budżetu	10.803,4	11.880,5	11.633,2	12.042,8	12.256,8	11.997,1	111,0	101,0	103,1	97,9
Koszty	5.523,1	6.439,2	5.736,0	6.287,9	6.262,7	5.890,4	106,7	91,5	102,7	94,1
Wynik finansowy ¹	9.599,4	10.329,3	8.060,2	8.708,0	8.764,5	8.147,0	84,9	78,9	101,1	93,0
	1.199,5	1.310,3	1.481,3	1.303,2	1.478,0	1.299,1	108,3	99,1	87,7	87,9
Agencje wykonawcze dotowane										
Przychody w tym dotacja z budżetu	7.034,5	7.792,5	6.938,8	7.710,1	7.924,1	7.261,1	103,2	93,2	104,6	91,6
Koszty	5.523,1	6.439,2	5.736,0	6.287,9	6.262,7	5.890,4	106,7	91,5	102,7	94,1
Wynik finansowy	6.589,8	7.408,7	6.743,1	7.565,5	7.622,0	6.922,0	105,0	93,4	102,7	90,8
	444,8	263,7	86,8	16,2	191,0	195,3	43,9	74,1	225,0	102,3
Agencja wykonawcza niedotowana										
Przychody	3.768,9	4.088,0	4.694,4	4.332,7	4.332,7	4.736,0	125,7	115,9	100,9	109,3
Koszty	3.009,6	2.920,6	1.317,1	1.142,5	1.142,5	1.225,0	40,7	41,9	93,0	107,2
Wynik finansowy	754,7	1.046,6	1.394,5	1.287,0	1.287,0	1.103,8	146,3	105,5	79,2	85,8

¹ Wynik finansowy netto, tj. po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2010-2014 przedstawia aneks 8.

Agencje wykonawcze finansowane są w znacznym stopniu z budżetu państwa. W latach 2011-2012 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. Od 2013 r. relacja ta wykazuje tendencję malejącą. W 2013 r. udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji uległ zmniejszeniu w porównaniu do roku poprzedniego o 4,9 punktu procentowego i wynosił 49,3%, a w 2014 r. obniżył się do poziomu 49,1%.

Spośród 10 agencji wykonawczych funkcjonujących w 2014 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana z budżetu państwa. Pozostałe agencje otrzymały dotacje w łącznej kwocie 5.890,4 mln zł, tj. o 154,4 mln zł (o 2,7%) większej niż w 2013 r. Największe środki, podobnie jak w latach poprzednich zostały przekazane agencjom realizującym zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki) oraz ustawowe zadania w rolnictwie (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego). W agencjach tych dotacje z budżetu państwa stanowiły 94,6% przychodów.

W 2014 r. przychody agencji wykonawczych w kwocie 11.997,1 mln zł były niższe o 259,7 mln zł (o 2,1%) w porównaniu od planu po zmianach oraz wyższe o 363,9 mln zł (o 3,1%) do wykonania w 2013 r.

Koszty agencji wynosiły 8.147,0 mln zł i były niższe o 617,5 mln zł (o 7,0%) od planu po zmianach oraz wyższe o 86,8 mln zł (o 1,1%) w porównaniu do 2013 r.

Wynik finansowy netto za 2014 r. dziesięciu agencji wykonawczych był dodatni i wyniósł 1.299,1 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 Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²⁵⁵, zadania podmiotu wdrażającego 15 działań *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013*²⁵⁶, a także zadania instytucji pośredniczącej i agencji płatniczej w ramach *Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013*²⁵⁷. Ponadto w 2014 r. Agencja realizowała płatności ze środków przewidzianych w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 na PROW 2014-2020²⁵⁸.

Przychody w kwocie 1.700,1 mln zł były niższe o 76,4 mln zł w porównaniu do planu po zmianach oraz niższe o 13,2 mln zł (tj. o 0,8%) od wykonania w 2013 r. Koszty wyniosły 1.716,0 mln zł i były niższe o 90,2 mln zł od planu po zmianach i o 62,3 mln zł (tj. o 3,5%) od kosztów poniesionych w 2013 r.

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 1.677,4 mln zł, tj. o 79,1 mln zł (o 4,5%) mniej w porównaniu do planu po zmianach. Dotacje stanowiły 98,7% ogółu przychodów. Ponadto Agencja otrzymała dotację podmiotową w kwocie 929,9 mln zł, której środki zostały wykorzystane na cele statutowe ARiMR, głównie na pokrycie kosztów jej funkcjonowania.

W 2014 r. Agencja odnotowała ujemny wynik finansowy 15,9 mln zł. Strata ta była niższa od planowanej o 13,8 mln zł (o 46,5%) i niższa o 49,1 mln zł od straty uzyskanej w 2013 r. (minus 65,0 mln zł).

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2014 r. ARiMR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację tych programów wydatkowano łącznie 25.585,9 mln zł (netto²⁵⁹), z tego z budżetu środków europejskich – 21.921,1 mln zł oraz z budżetu państwa 3.664,8 mln zł. W poszczególnych programach wydatki te wynosiły:

- WPR (I filar) – 15.221,9 mln zł (13.661,9 mln zł środki UE i 1.560,0 mln zł środki krajowe),
- PROW 2007-2013 – 8.939,1 mln zł (7.267,79 mln zł środki UE i 1.671,4 mln zł środki krajowe),

²⁵⁵ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 204, poz. 1506 ze zm.).

²⁵⁶ Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013, poz. 173 ze zm.).

²⁵⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. U. Nr 72, poz. 619 ze zm.).

²⁵⁸ Były to płatności w ramach działania *Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami PROW 2014-2020*, jako zobowiązania z tytułu działania *Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) PROW 2007-2013*, dla którego został wyczerpany limit określony na lata 2007-2013. Zapewniono w ten sposób płynną realizację płatności na rzecz beneficjentów ww. działań, zgodnie z przepisami przejściowymi, tj. rozporządzeniem (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014.

²⁵⁹ Wydatki netto w 2014 r. stanowiły środki pieniężne wypłacone beneficjentom w formie przelewu przez ARiMR ze środków dotacji celowych i zwrotów środków dokonanych przez beneficjentów.

- PROW 2014-2020 – 660,6 mln zł (420,4 mln zł środki unijne i 240,3 mln zł środki krajowe),
- PO „Ryby” – 764,2 mln zł (571,1 mln zł środki unijne i 193,1 mln zł środki krajowe).

Środki te nie były ujmowane w planie finansowym ARiMR, co wynikało z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁶⁰.

Zgodnie z § 10 wymienionego 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 rolnej²⁶¹. 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 wystawionych przez ARiMR, stosownie do przepisów rozdziału 6 działu III 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 płatności²⁶².

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 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 płatniczej²⁶³ w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji²⁶⁴, prowadziła działania informacyjne i promocyjne²⁶⁵ w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Agencja uczestniczyła także w realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa (PO PŻ) 2014-2020²⁶⁶.

W 2014 r. przychody w kwocie 379,6 mln zł były niższe o 4,0 mln zł w porównaniu do planu po zmianach oraz wyższe o 33,9 mln zł (o 9,8%) od wykonania w 2013 r. Koszty wyniosły 378,7 mln zł i były niższe o 4,6 mln zł od planu po zmianach (o 1,2%) i o 34,8 mln zł wyższe od poniesionych w 2013 r.

²⁶⁰ Dz. U. Nr 30, poz. 193 ze zm.

²⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1065.

²⁶² Dz. U. z 2012 r., poz. 1539 ze zm.

²⁶³ W trybie określonym ustawą z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej.

²⁶⁴ Zakres akredytacji ARR do wypłat w ramach tego funduszu UE obejmował prowadzenie 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.

²⁶⁵ Prowadziła działania promocyjne i informacyjne w zakresie produktów rolnych i żywnościowych, metod ich produkcji, a także systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych oraz wspierała działania promocyjne i informacyjne na rynkach wybranych produktów rolnych i żywnościowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

²⁶⁶ Zadania ARR w zakresie PO PŻ zostały określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163).

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 363,7 mln zł, tj. o 4,8 mln zł (o 1,3%) mniej w porównaniu do planu po zmianach. W strukturze zrealizowanych przychodów dotacje z budżetu państwa stanowiły 95,8% ogółu przychodów.

Dotacja podmiotowa w kwocie 125,7 mln zł została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem na finansowanie kosztów funkcjonowania ARR.

W 2014 r. Agencja osiągnęła wprawdzie dodatni wynik finansowy w wysokości 0,9 mln zł, ale był on o 50% niższy niż w roku ubiegłym.

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2014 r. ARR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację programów i mechanizmów WPR wydatkowano łącznie 239,0 mln zł (netto), z tego ze środków UE– 190,1 mln zł i ze środków budżetu państwa– 48,9 mln zł²⁶⁷, przeznaczając między innymi środki na:

- dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych – 40,8 mln zł (100% ze środków UE),
- opłaty produkcyjne dla sektora cukru (na odsetki wyrównawcze) – 31,9 mln zł (100% ze środków UE),
- tymczasowe nadzwyczajne wsparcie producentów owoców i warzyw – 25,2 mln zł (100% ze środków UE),
- program „Owoce i warzywa w szkole” – 72,4 mln zł, w tym 54,1 mln zł ze środków UE,
- wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych – 40,1 mln zł, w tym 24,4 mln zł ze środków UE,
- wsparcie rynku produktów pszczelich – 20,1 mln zł, w tym 10,1 mln zł ze środków UE,
- nadzwyczajne środki wspierania rynku wieprzowiny – 6,9 mln zł, w tym 3,4 mln zł ze środków UE.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego²⁶⁸, 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.

Finansowanie programów i mechanizmów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej zmniejszyło się w porównaniu do 2013 r. o 52,3%, tj. o 239,0 mln zł. Wynikało to głównie z zakończenia realizacji programu dostarczania nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej, na ten cel ARR w 2013 r. przeznaczyła 342,4 mln zł oraz braku płatności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020. Pierwsze płatności w ramach PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020, którego realizację ARR rozpoczęła w 2014 r. zostały dokonane dopiero w lutym 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego przez Agencję Rynku Rolnego oraz realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

²⁶⁷ Kwota wydatków obejmuje środki wypłacone w ramach otrzymanej przez ARR dotacji z budżetu środków europejskich i budżetu państwa oraz środki pochodzące ze niezrealizowanych płatności oraz zwrotów, stanowiące zmniejszenia zapotrzebowań na wnioskowaną dotację, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 63 ze zm.).

²⁶⁸ Dz. U. Nr 30, poz. 181 ze zm.

Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)

Stosownie do art. 20 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁶⁹, Agencja prowadziła odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasób 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 tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa.

Przychody ANR wyniosły 375,5 mln zł i były wyższe o 104,8 mln zł (o 38,7%) od planu (270,7 mln zł). Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji.

Koszty wyniosły 350,0 mln zł i były wyższe o 80,9 mln zł (o 30,1%) od planu po zmianach (269,1 mln zł) i o 84,7 mln zł (o 31,9%) od poniesionych w 2013 r. (265,3 mln zł).

Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy (2,8 mln zł). W 2013 r. wynik finansowy był ujemny i wynosił 2,1 mln zł.

W 2014 r. przychody Zasobu WRSP wyniosły 4.360,5 mln zł i były wyższe o 298,5 mln zł (o 7,3%) od planu po zmianach. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe ze sprzedaży nieruchomości oraz przychody z tytułu odpłatnego korzystania z mienia zasobu WRSP, w tym wynajmowania, dzierżawy, wieczystego użytkowania mienia.

Koszty wyniosły 875,0 mln zł i były wyższe o 1,6 mln zł (o 0,2%) od planu po zmianach (873,4 mln zł) i niższe o 176,8 mln zł (o 16,8%) od poniesionych w 2013 r. (1.051,8 mln zł).

Na koniec 2014 r. Zasób WRSP odnotował dodatni wynik finansowy (1.101,0 mln zł), niższy niż w 2013 r. o 21,2% (1.396,6 mln zł). Ze środków ANR i Zasobu WRSP dokonano wpłaty nadwyżek środków finansowych do budżetu państwa w kwocie 1.982,4 mln zł oraz zasilono Fundusz Rekompensacyjny kwotą 359,2 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2014 r. przez Agencję Nieruchomości Rolnych planu finansowego Agencji oraz planu finansowego Zasobu WRSP.

4.4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej (IGB) powstały w 2010 r. na podstawie ustawy o finansach publicznych. Zastąpiły one dotychczas istniejące jednostki organizacyjne – gospodarstwa pomocnicze. W odróżnieniu od gospodarstw pomocniczych instytucje gospodarki budżetowej są samodzielnymi podmiotami posiadającymi osobowość prawną i wyposażonymi we własny majątek. Celem powstania instytucji gospodarki budżetowej było zwiększenie przejrzystości finansów publicznych oraz efektywność jednostek organizacyjnych wykonujących usługi na rzecz innych jednostek budżetowych.

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na 2014 r. ujęto plany finansowe 15 instytucji gospodarki budżetowej.

²⁶⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

Tabela 51. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	Wykonanie			2014			7:2	7:3	7:4	7:6
	2011	2012	2013	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody	667,4	888,9	810,5	849,0	955,1	894,3	134,0	100,6	110,3	93,6
w tym dotacja z budżetu	23,8	147,5	144,7	186,7	138,2	137,1	576,1	92,9	94,7	99,2
Koszty	650,4	791,7	819,7	877,1	972,8	907,0	139,5	114,6	110,7	93,2
Wynik finansowy	7,4	73,5	-15,9	-30,4	-21,7	-16,6	x	x	104,4	76,5
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem										
Przychody	248,8	227,5	266,5	251,9	339,8	342,0	137,5	150,3	128,3	100,6
w tym dotacja z budżetu	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	x	x	100,0	x
Koszty	259,0	231,3	266,8	249,7	337,5	334,3	129,1	144,5	125,3	99,1
Wynik finansowy	-10,4	-3,7	-0,6	1,8	1,8	6,2	x	x	x	344,4
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody	417,5	660,4	544,0	597,1	615,3	552,3	132,3	83,6	101,5	89,8
w tym dotacja z budżetu	23,8	147,5	144,6	186,7	138,2	137,0	575,6	92,9	94,7	99,1
Koszty	390,4	559,5	551,7	627,5	635,3	572,6	146,7	102,3	103,8	90,1
Wynik finansowy	17,7	77,1	-14,8	-32,2	-23,5	-22,8	x	x	154,1	97,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2010-2014 przedstawia aneks 9.

W 2014 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 894,3 mln zł, z czego 137,1 mln zł stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralnego Ośrodka Sportu oraz Mazowieckiej IGB MAZOVIA. W 2014 r., w porównaniu do 2013 r. nastąpił wzrost kwoty zrealizowanych przychodów (o 10,3%), na co decydujący wpływ miały przychody pięciu instytucji gospodarki budżetowej realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności. W 2014 r. instytucje te osiągnęły przychody w wysokości 342,0 mln zł, co stanowiło 38,2% przychodów IGB (w 2013 – 32,9%). Pochodziły one głównie ze sprzedaży drobnej wytwórczości i usług świadczonych przez więźniów przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych. Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody w wysokości 552,3 mln zł, tj. o 8,3 mln zł (1,5%) wyższe niż rok wcześniej, co nie wpłynęło na poprawę ich sytuacji finansowej z uwagi na wzrost kosztów działalności (o 3,8%).

W 2014 r. koszty wszystkich IGB wyniosły 907,0 mln zł i były o 10,7% wyższe niż w 2013 r. Wzrost kosztów wpłynął na łączny wynik finansowy (netto) instytucji gospodarki budżetowej, który osiągnął wartość ujemną 16,6 mln zł i był o 0,7 mln niższy niż rok wcześniej. W 2014 r. dwie instytucje spośród 15 funkcjonujących poniosło straty (w 2013 r. dotyczyło to 50% funkcjonujących instytucji). W 2014 r. straty odnotowały Centralny Ośrodek Sportu i Centrum Usług Wspólnych, jednak były one niższe niż w roku poprzednim (o 6,8 mln zł). Największe zyski w 2014 r. osiągnęły instytucje: Centralny Ośrodek Informatyki (4,5 mln zł), Pomorska IGB POMERANIA (3,2 mln zł), Centrum Usług Logi-

stycznych (2,3 mln zł), Centrum Zakupów dla Sądownictwa (2,0 mln zł) i Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP (1,7 mln zł), przy czym dwie z nich: Pomorska IGB *POMERANIA* oraz Centrum Usług Logistycznych wcześniej generowały straty.

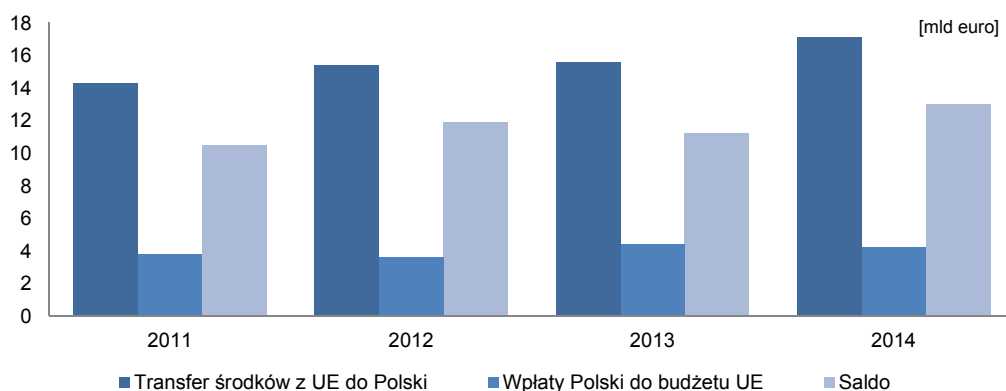
Zdaniem NIK, mimo pogorszenia ogólnych wyników finansowych IGB w 2014 r. w porównaniu do 2013 r., w większości instytucji nastąpiła wyraźna poprawa zdolności samofinansowania własnej działalności, przy zaangażowaniu niższych środków dotacji z budżetu państwa niż w latach poprzednich. W świetle art. 23 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zdolność pokrywania kosztów swojej działalności z uzyskiwanych przychodów była istotną przesłanką utworzenia jednostek gospodarki budżetowej w miejsce funkcjonujących do końca 2010 r. gospodarstw pomocniczych.

VII. ROZLICZENIA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

- ▶ **W 2014 r. Polska otrzymała z Unii Europejskiej środki w kwocie 71,7 mld zł.**
- ▶ **Wpłaty Polski do budżetu Unii Europejskiej wyniosły 17,3 mld zł.**
- ▶ **Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską to kwota 54,4 mld zł.**

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r., do 31 grudnia 2014 r. otrzymała środki finansowe z budżetu UE w wysokości 109.525,7 mln euro. W okresie tym do budżetu UE przekazano z tytułu składki członkowskiej kwotę 35.050,6 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 143,3 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2014 r. było dodatnie i wyniosło 74.331,8 mln euro²⁷⁰, tj. wzrosło o 12.970,4 mln euro w porównaniu do roku 2013. Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* wśród nowych krajów członkowskich UE.

Wykres 30. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a UE w latach 2011-2014



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

Celem unijnej polityki spójności i finansujących ją funduszy europejskich było i nadal jest przyśpieszenie rozwoju przyjmowanego kraju członkowskiego. Otrzymane fundusze umożliwiały modernizację i wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki. Środki te dają również szansę na poprawę jakości życia obywateli. Polska w znacznym stopniu wykorzystała te możliwości. Następowo systematycznie zmniejszała się dystans dzielący Polskę od przeciętnego poziomu notowanego dla Unii Europejskiej. W latach 2007-2012 średnioroczne tempo wzrostu PKB wynosiło 4,0%, przy średniej w UE 0,4%, co przyśpieszyło konwergencję z krajami UE w zakresie poziomu PKB na jednego mieszkańca²⁷¹. W okresie od akcesji Polski do UE dystans rozwojowy pomiędzy Polską i krajami Unii

²⁷⁰ Na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 87 – *Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków budżetu Unii Europejskiej.*

²⁷¹ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 Umowa Partnerska.*

Europejskiej mierzony PKB per capita zmniejszył się o 20 punktów procentowych. PKB na jednego mieszkańca wzrósł w Polsce z 47% średniej dla Unii Europejskiej (UE 25) w 2004 r. do 67% średniej (UE 28) w 2013 r.²⁷². Szacunki Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wskazują, że około 20% średniorocznego wzrostu PKB było efektem realizacji inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych²⁷³. Od przystąpienia Polski do UE wzrosła zamożność naszego społeczeństwa. Spożycie skorygowane na jednego mieszkańca z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (PPS) w 2012 r. stanowiło 73% przeciętnej dla UE ogółem i w porównaniu do 2004 r. wzrosło o 18 punktów procentowych. W latach 2005-2012 zmniejszyło się też zróżnicowanie rozkładu dochodów. Współczynnik Giniego²⁷⁴ uległ obniżeniu z 35,6% do 30,9%, zbliżając się do współczynnika ogółem w UE, który wynosi 30,6%. W latach 2006-2013 odnotowano skumulowany wzrost produkcji przemysłowej na poziomie 49%, przy obniżeniu się wartości tego wskaźnika w UE ogółem o ponad 2%. Był to najlepszy po Słowacji wynik wśród krajów UE²⁷⁵.

Znaczne środki, które wpłynęły do Polski z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach perspektywy finansowej 2004-2006 oraz 2007-2013 przeznaczone zostały na rozwój infrastruktury transportowej, która wyraźnie się poprawiła. Dokonano modernizacji 2.027 km linii kolejowych dostosowując je do prędkości 160 km /h. Zbudowano lub zmodernizowano 1.481,8 km autostrad i 1.244,3 km dróg ekspresowych oraz prawie 14 tys. dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Pomimo to nie osiągnięto planowanych na koniec 2013 r. odpowiednio 1.754 km autostrad i 2.555 km dróg ekspresowych.

Nie we wszystkich obszarach aktywności ekonomicznej Polska może zaprezentować tak widoczny postęp. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową wzrosły w roku 2012 do 0,9% PKB (z 0,56% PKB w 2004 r.), ale w UE było to 2,06% PKB²⁷⁶. Ponadto wskaźnik ten w 2013 r. uległ obniżeniu do 0,87%²⁷⁷. Jego poziom znacząco odbiegał od docelowego wskaźnika NSRO na 2013 r., tj. 1,5%. Mało optymistycznie przedstawia się również wskaźnik przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną. Wskaźnik ten liczony jako odsetek wszystkich przedsiębiorstw wprawdzie nieznacznie wzrósł w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. – z 28,8% do 29,6% ale był nadal o prawie 10 punktów procentowych niższy niż w 2003 r. i o 30,4 punktu procentowego niższy od docelowej wartości przyjętej w NSRO na rok 2013 (60%). 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 33,6% w roku 2011 i 35,2% w 2010 r.²⁷⁸ W 2014 r. Polska została zaklasyfikowana przez Komisję Europejską do grupy krajów umiarkowanych innowacyjnie, jednakże plasuje się w tej grupie na ostatnim miejscu. Podobnie jak w latach poprzednich jest oceniana jako jeden z krajów najmniej innowacyjnych, wyprzedzając w UE 27 jedynie Bułgarię, Rumunię i Łotwę. W 2013 r. Polska osiągnęła ogólny wskaźnik innowacyjności na poziomie 0,279, co stanowiło 50% średniej dla UE 27, tj. o 4 punkty procentowe mniej niż w 2007 r. Wynika z tego, że napływ znacznych środ-

²⁷² Eurostat, Tablica: *Main GDP aggregates per capita*.

²⁷³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Biuletyn Informacyjny. *Fundusze Europejskie w Polsce*.

²⁷⁴ Współczynnik Giniego jest miarą nierówności rozkładu dochodów. Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym większy stopień koncentracji dochodów i większe ich zróżnicowanie.

²⁷⁵ GUS: opracowanie *Polska w Unii Europejskiej 2004-2014*.

²⁷⁶ GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*.

²⁷⁷ Eurostat. *Gross domestic expenditure on R&D, 2002-12 (% of GDP)*.

²⁷⁸ GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*.

ków z budżetu Unii Europejskiej nie wpłynął znacząco na ten obszar działalności. Nie należy też oczekiwać szybkiej poprawy tej sytuacji, ponieważ w porównaniu do wyżej wymienionych, najsłabszych innowacyjnie krajów, Polska wykazuje znacznie wolniejszy wzrost innowacyjności (0,88%)²⁷⁹. Wynik ten jest jednocześnie czwartym najsłabszym wynikiem w całej Unii. Podobnie w zestawieniu *Global Innovation Index 2014 Report*²⁸⁰ Polska w zestawieniu krajów europejskich znajduje się na odległym 29 miejscu, bezpośrednio za Mołdawią i Bułgarią.

1. Środki z budżetu Unii Europejskiej na rachunkach programowych

Transfery z budżetu Unii Europejskiej do Polski wyniosły w 2014 roku 17.124,6 mln euro, co po przeliczeniu średniorocznym kursem NBP 4,1852 EUR/PLN stanowiło równowartość kwoty 71.669,9 mln zł. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej 4.154,3 mln euro tj. 17.264,9 mln zł. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 54.405,0 mln zł (w 2013 r. – 47.495,4 mln zł).

Tabela 52. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a budżetem Unii Europejskiej w 2014 r.

Wyszczególnienie	Przepływy środków		Prognoza ²	Wykonanie
	mln euro	mln zł	mln zł	%
I. Transfery z UE do Polski ¹	17.124,6	71.669,9	76.451,1	93,7
Środki przedakcesyjne - ISPA	54,9	229,8	.	x
Operacje strukturalne i Fundusz Spójności, z tego:	12.078,7	50.551,8	52.973,9	95,4
Perspektywa 2004-2006	21,2	88,7	1 267,2	7,0
Perspektywa 2007-2013, w tym:	11.811,8	49.434,7	50.579,1	97,7
Operacje strukturalne	7.181,3	30.055,2	.	x
Fundusz Spójności	4.498,1	18.825,4	.	x
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	132,4	554,1	545,3	101,6
Perspektywa Finansowa 2014-2020	245,7	1.028,3	1.127,6	91,2
Wspólna Polityka Rolna, w tym:	4.976,4	20.872,2	23.415,6	89,1
Dopłaty bezpośrednie i interwencje rynkowe (ARIMR)	3.154,1	13.200,5	.	x
Interwencje rynkowe (ARR)	37,4	156,5	.	x
PROW 2007-2013	1.686,6	7.058,8	.	x
PROW 2014-2020	86,0	359,9	.	x
Fundusze Migracyjne	8,2	34,3	.	x
Pozostałe transfery ³	6,0	27,6	.	x
II. Wpłaty do budżetu UE ⁴	4.153,1	17.259,9	17.665,2	97,7
DNB	2.932,4	12.189,1	12.594,4	96,8
VAT	529,6	2.198,9	2.198,9	100,0

²⁷⁹ Zgodnie z Raportem Komisji Europejskiej *Innovation Union Scoreboard 2014*.

²⁸⁰ Johnson Cornell University, INSEAD-the business school for the world, WIPO-World Intellectual Property Organization. *Global Innovation Index 2014 Report*.

Wyszczególnienie	Przepływy środków		Prognoza ²	Wykonanie
	mln euro	mln zł	mln zł	%
TOR	431,2	1.791,3	1.791,3	100,0
RABATY	260,0	1.080,6	1.080,6	100,0
III. Zwroty środków do budżetu UE ¹	1,2	5,0	.	x
IV. Saldo rozliczeń RP-UE (I-II-III)	12.970,3	54.405,0	58.785,8	92,5

¹ Średnioroczny kurs EUR/PLN w NBP za 2014 r. 4,1852.

² Prognoza napływu środków przyjęta przez Ministerstwo Finansów przy projektowaniu ustawy budżetowej na 2014 r.

³ Pozostałe transfery: zgodnie z danymi NBP w większości przepływy te związane są z Działem 1a oraz 3b budżetu UE, głównie programami wspólnotowymi, takimi jak: Sokrates, Erasmus, Młodzież, Leonardo da Vinci, V i VI Program Ramowy, Media Plus.

⁴ Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z 22 maja 2000 r. wykonującym decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, składka członkowska jest przeliczana na waluty krajowe po kursie z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym rok budżetowy. W 2014 r. kurs płatności składki wynosił 4,1543.

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

Środki z tytułu refundacji wydatków na *Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* (łącznie z *PO Pomoc Techniczna*) wyniosły 11.811,8 mln euro i stanowiły 69,0% wszystkich transferów. W porównaniu do 2013 r. kwota ta była wyższa o 11,5%. Na rachunki krajowych programów operacyjnych²⁸¹ w NBP wpłynęło 9.366,3 mln euro tj. o 13,5% więcej niż w 2013 r. (8.254,6 mln euro). Najwyższą kwotę przekazano na realizację *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* (5.588,9 mln euro) oraz regionalnych programów operacyjnych (2.313,1 mln euro). W porównaniu do 2013 r. na zbliżonym poziomie kształtowała się kwota transferów na realizację *Wspólnej Polityki Rolnej*. Na ten cel UE przekazała 4.976,4 mln euro (w tym 86,0 mln euro stanowiła zaliczka na *PROW 2014-2020*), tj. 29,1% łącznej kwoty transferów otrzymanej z UE w 2014 r.²⁸²

Ponadto w związku z rozpoczynającą się *Perspektywą Finansową 2014-2020* wpłynęły zaliczki w kwocie 245,7 mln euro.

W 2014 r. na rachunkach programowych Minister Finansów dysponował kwotą 17.271,6 mln euro, z tego 17.124,6 mln euro wpłynęło z budżetu UE w 2014 r., a 147,0 mln euro stanowiło saldo na rachunkach programów perspektywy 2004-2006 i przedakcesyjnych. Do zarządu konsolidacyjnego przekazano 16.788,2 mln euro²⁸³. Z pozostałej kwoty tj. 483,4 mln euro²⁸⁴, po uwzględnieniu wydatków dokonanych w 2014 r. z tytułu finansowania programów przedakcesyjnych oraz programów perspektywy 2004-2006 na rachunkach programowych pozostały środki w wysokości 349,2 mln euro²⁸⁵.

²⁸¹ Są to *PO Infrastruktura i Środowisko*, *PO Innowacyjna Gospodarka*, *PO Kapitał Ludzki*, *PO Rozwój Polski Wschodniej*, *PO Pomoc Techniczna*.

²⁸² Na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 87 – *Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków budżetu Unii Europejskiej*.

²⁸³ W tym 11.811,8 mln euro z tytułu programów operacyjnych NSS 2007-2013 oraz *PO „Ryby”*, a 4.976,3 mln euro z tytułu WPR.

²⁸⁴ Na kwotę tę składały się: wymienione wcześniej salda na rachunkach programów perspektywy 2004-2006 i przedakcesyjnych w kwocie 147,0 mln euro, kwota 90,7 mln euro środków, które wpłynęły w 2014 r. i również dotyczyły perspektywy finansowej 2004-2006 oraz 245,7 mln euro środków dotyczących perspektywy finansowej 2014-2020.

²⁸⁵ W tym 245,7 mln euro na rachunkach programowych perspektywy finansowej 2014-2020 oraz 103,5 mln euro rachunkach programów perspektywy 2004-2006 i przedakcesyjnych.

Tabela 53. Rozliczenie środków z budżetu UE w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
	mln euro			
saldo początkowe	4.579,8	6.325,3	5.897,7	4.477,8 ¹
w tym:				
NSS i PO „Ryby”	4.524,6	6.251,4	5.573,1	4.324,6
wpływy z Unii Europejskiej	14.249,9	15.423,2	15.632,7	17.124,6
w tym:				
NSS i PO „Ryby”	9.641,7	10.161,4	10.591,4	11.811,2
saldo końcowe	6.325,3	5.897,7	4.477,8 ¹	4.966,5 ¹
w tym: NSS i PO „Ryby”	6.251,4	5.573,1	4.324,6	4.528,9

¹ Na rachunku konsolidacyjnym i rachunkach programowych.

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

2. Wydatki na realizację programów operacyjnych i WPR

Na realizację programów finansowanych ze środków europejskich, ujętych w załączniku nr 15 do ustawy budżetowej na rok 2014, wykorzystano łącznie 77.013,1 mln zł tj. 97,2% planu po zmianach, w tym ze środków budżetu UE 69.777,5 mln zł (97,7%) i budżetu państwa (na współfinansowanie) 7.235,6 mln zł (92,4%).

Tabela 54. Wydatki na realizację programów operacyjnych i WPR w 2014 r.

Nazwa Programu Operacyjnego	Wykonanie 2013		Plan po zmianach		Wykonanie			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	73.985,6	79.236,7	71.408,7	7.828,0	77.013,1	69.777,5	7.235,6	104,1	97,2	97,7	92,4
PO Infrastruktura i Środowisko	17.788,5	21.399,8	21.056,3	343,5	21.147,2	20.840,3	306,9	118,9	98,8	99,0	89,4
PO Innowacyjna Gospodarka	7.983,1	9.398,9	7.870,9	1.528,0	8.512,7	7.236,0	1.276,7	106,6	90,6	91,9	83,6
PO Kapitał Ludzki	7.749,8	8.236,8	7.246,8	990,0	7.777,2	6.930,2	847,0	100,4	94,4	95,6	85,6
PO Pomoc Techniczna 2007–2013	328,0	512,1	431,7	80,4	459,9	388,0	71,9	140,2	89,8	89,9	89,4
PO Rozwój Polski Wschodniej	1.497,9	2.080,5	1.989,8	90,7	2.076,1	1.985,8	90,4	138,6	99,8	99,8	99,6
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	26,2	23,2	13,1	10,1	19,5	9,9	9,6	74,4	83,8	75,5	94,6
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	48,5	21,7	20,4	1,3	17,5	16,6	0,9	36,1	80,8	81,5	70,8
Regionalne Programy Operacyjne (16)	9.936,7	10.120,2	9.382,8	737,4	9.843,3	9.163,8	679,5	99,1	97,3	97,7	92,2
Granty EFS	0,5	0,8	0,8	0,0	0,6	0,6	0,0	120,0	77,3	80,6	x

Nazwa Programu Operacyjnego	Wykonanie 2013		Plan po zmianach		Wykonanie			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 programy NSS 2007-2013	45.359,2	51.817,1	48.012,6	3.781,3	49.854,0	46.571,2	3.282,8	109,9	96,2	97,0	86,8
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	209,2	320,5	300,7	19,8	302,7	285,6	17,1	144,7	94,5	95,0	86,5
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 2009-2014	105,1	438,6	393,9	44,7	344,1	313,8	30,3	327,4	78,5	79,7	67,7
PO „Ryby”	815,0	747,0	558,0	189,0	736,8	550,9	185,9	90,4	98,6	98,7	98,4
Perspektywa Finansowa 2014-2020	–	24,9	0,4	24,5	22,9	0,4	22,6	x	92,0	100,0	92,2
Wspólna Polityka Rolna	27.497,1	25.911,8	22.143,1	3.768,7	25.752,6	22.055,7	3.696,9	93,7	99,4	99,6	98,1

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.

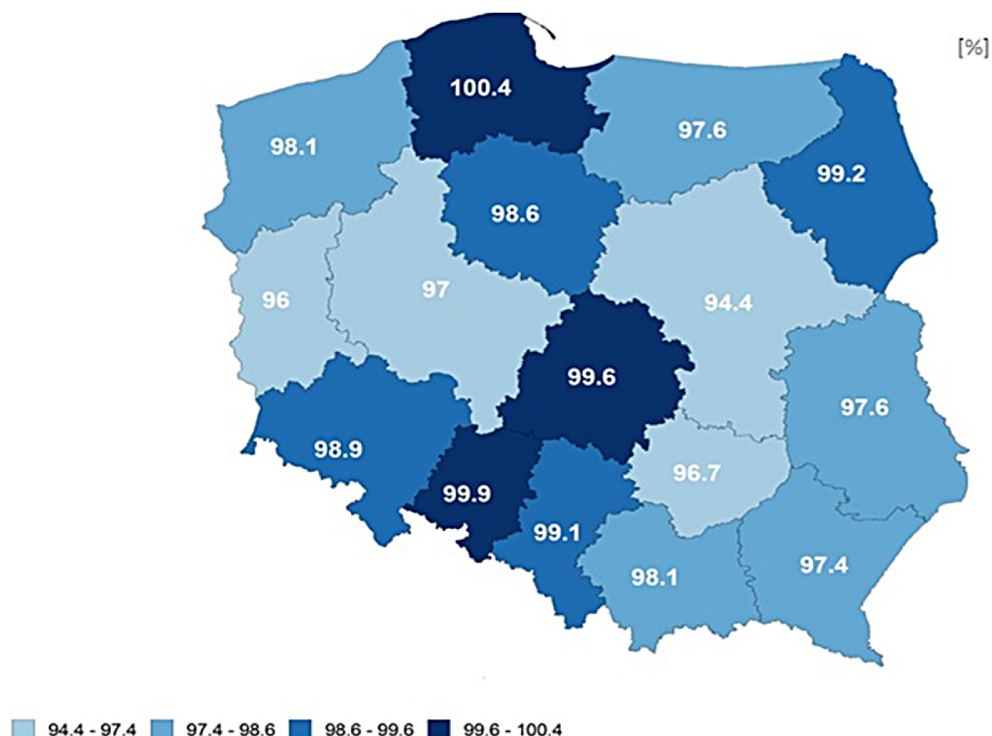
Szczególnie znaczący w ujęciu kwotowym był wzrost wydatków w ramach PO *Infrastruktura i Środowisko* (o 3.358,7 mln zł tj. o 18,9%). Odnotowano również istotny wzrost wydatków na realizację PO *Innowacyjna Gospodarka* (o 529,6 mln zł, tj. o 6,6%), PO *Rozwój Polski Wschodniej* (o 578,2 mln zł, tj. o 38,6%) oraz PO *Pomoc Techniczna 2007-2013* (o 131,9 mln zł, tj. o 40,2%). Zmniejszyły się natomiast wydatki na realizację zadań w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* (o 1,744,5 mln zł, tj. o 6,3%).

Narodowa Strategia Spójności 2007-2013

Od początku uruchomienia programów operacyjnych NSS 2007-2013 do 31 grudnia 2014 r. wnioskodawcy złożyli 300,9 tys. poprawnych pod względem formalnym, wniosków o dofinansowanie na całkowitą kwotę (zarówno środki unijne jak i krajowe) 611.533,2 mln zł. Do końca 2014 r. zawarto 104.837 umów na kwotę dofinansowania z UE 286.986,5 mln zł, a poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013 dla NSS wynikający z kontraktacji stanowił 101,8%. Dla krajowych programów operacyjnych kształtował się od 100,0% (PO *Rozwój Polski Wschodniej*) do 107,9% (PO *Innowacyjna Gospodarka*), a dla 16 Regionalnych PO wyniósł średnio 97,9%²⁸⁶.

²⁸⁶ Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

Wykres 31. Poziom realizacji kontraktacji dla 16 Regionalnych PO według stanu na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Pomimo relatywnie wysokiego poziomu kontraktacji, w praktyce może być on niewystarczający do pełnego wykorzystania środków z Unii Europejskiej. Dla zapewnienia pełnego wykorzystania wszystkich dostępnych funduszy europejskich w ramach polityki spójności bezpieczna byłaby nadkontraktacja na poziomie 5-7% w części z UE²⁸⁷. Jako działania zaradcze podejmowane w celu uniknięcia utraty środków UE, większość z instytucji odpowiedzialnych za realizację planu wskazuje na docelową nadkontraktację w ramach alokacji poszczególnych priorytetów na poziomie 10% wartości zapisanej w programie operacyjnym, przy zastosowaniu mechanizmu elastyczności²⁸⁸. Tymczasem nawet stosunkowo wysoki wskaźnik kontraktacji na koniec 2014 r. nie gwarantuje osiągnięcia poziomu 110% na koniec 2015 r., w związku z tym może występować ryzyko niewykorzystania pewnych kwot środków unijnych.

²⁸⁷ Stan wykorzystania funduszy europejskich VIII raport Business Centre Club, Warszawa 13 października 2014 r.

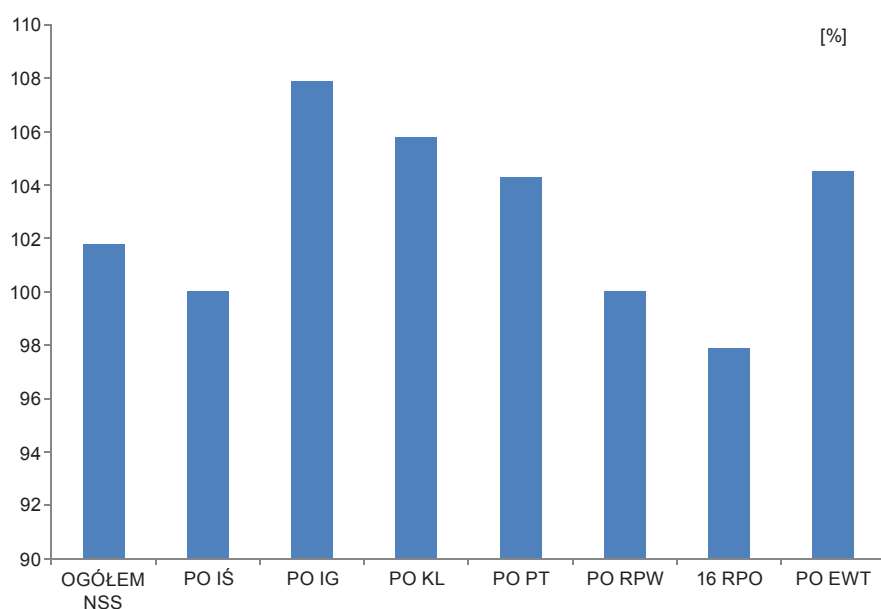
²⁸⁸ Na podstawie wyników kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 34 – Rozwój regionalny.

Tabela 55. Poziom realizacji alokacji w ramach Narodowej Strategii Spójności na koniec 2014 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	104.837	410.361,0	286.986,5	101,8
PO Infrastruktura i Środowisko	2.998	159.351,2	119.959,0	100,9
PO Innowacyjna Gospodarka	18.053	70.557,2	38.947,8	107,9
PO Kapitał Ludzki	47.527	52.928,7	44.147,2	105,8
PO Pomoc Techniczna	426	2.628,6	2.234,3	104,3
PO Rozwój Polski Wschodniej	311	13.438,5	9.971,4	100,0
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	35.212	109.644,1	70.230,2	97,9
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	310	1.812,7	1.496,4	104,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Wykres 32. Poziom kontraktacji według stanu na 31 grudnia 2014 r. jako realizacja alokacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Wartość dofinansowania UE w złożonych do końca 2014 r. wnioskach o płatność wyniosła 226.446,3 mln zł i wzrosła w porównaniu do 2013 r. o 45,5 mld zł. Wydatki te stanowiły 84,3% alokacji na lata 2007-2013²⁸⁹. Komisja Europejska do końca 2014 r. zrefundowała 51.307,7 mln euro,

²⁸⁹ Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

tj. 94,5% kwoty wynikającej z wniosków przekazanych Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą w zakresie środków UE oraz 76,0% dostępnej dla Polski alokacji (67.530,5 mln euro). Do zrefundowania przez KE pozostała kwota 3.011,2 mln euro.

Podobnie jak w latach ubiegłych w przypadku niektórych programów operacyjnych (PO *Infrastruktura i Środowisko*, PO *Innowacyjna Gospodarka*, PO *Rozwój Polski Wschodniej*), pomimo zadowalającego wskaźnika kontraktacji stwierdzono stosunkowo niski poziom wnioskowanych przez beneficjentów refundacji, co świadczyć może między innymi o niezadowalającym tempie realizacji projektów. Aktualna pozostaje zatem konieczność podejmowania działań mających na celu poprawę skuteczności monitorowania zakontraktowanych projektów. Jest to niezbędne w perspektywie pełnego wykorzystania dostępnej dla Polski alokacji środków UE do 2015 r.

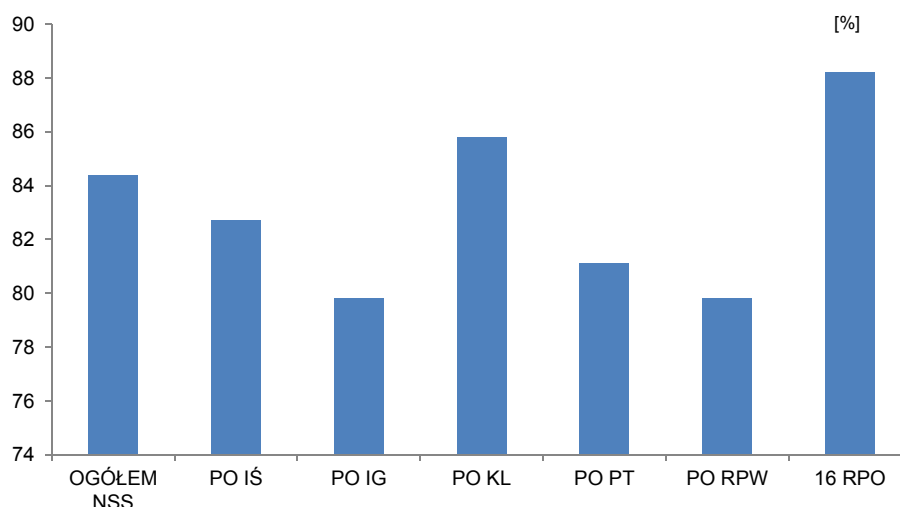
Tabela 56. Realizacja programów operacyjnych w ramach *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

Program	Wartość alokacji na lata		Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów	Wydatki wykazane w złożonych przez IC do KE poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego (środki UE)		4:3	6:3
	2007	2013		mln euro	mln zł		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	67.530,3	268.742,2	226.466,3	54.318,9	226.748,3	84,3	84,4
PO Infrastruktura i Środowisko	28.338,0	113.351,9	93.702,2	22.245,9	93.481,8	82,7	82,5
PO Innowacyjna Gospodarka	8.658,1	34.632,5	26.264,5	6.628,0	27.582,0	75,8	79,8
PO Kapitał Ludzki	10.007,4	40.029,6	37.218,1	8.236,8	34.332,5	93,0	85,8
PO Rozwój Polski Wschodniej	2.387,7	9.550,8	7.341,5	1.824,5	7.625,5	76,9	79,8
PO Pomoc Techniczna	516,7	2.066,8	1.711,2	403,7	1.677,0	82,8	81,1
16 Regionalnych PO PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	17.277,6	69.110,6	59.168,2	14.722,8	60.974,2	85,6	88,2
	344,8	.	1.060,6	257,2	1.075,2	x	x

¹ Według załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na 2014 r. (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.

Wykres 33. Wartość wniosków przekazanych Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą jako realizacja alokacji według stanu na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Według stanu na koniec 2014 r. w ramach NSS 2007–2013 oraz Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) wpłynęła do Polski kwota 57.510,9 mln euro, co stanowiło 85,2% alokacji (67.530,3 mln euro). Relacje wpływów do alokacji przedstawia poniższa tabela.

Tabela 57. Wpływy z UE w relacji do przyznanej Polsce na lata 2007-2013 alokacji

Wyszczególnienie	Alokacja	Wpływy	3:2
	mln euro		%
1	2	3	4
NSS 2007-2013 oraz EWT	67.530,3	57.510,9	85,2
PO „Ryby”	734,1	522,6	71,2
PROW 2007-2013	13.398,9	11.358,0	84,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w Ministerstwie Finansów.

Efekty ekonomiczne i społeczne wydatkowania środków w ramach NSS 2007-2013

Głównym celem realizacji *Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013* było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju. Realizacja tego celu prowadzona była w oparciu o sześć celów szczegółowych, tj. poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa, poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej, budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski, podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora

usług, wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

W latach 2007-2013 dystans rozwojowy pomiędzy Polską i krajami Unii Europejskiej mierzony PKB per capita zmniejszył się. PKB na jednego mieszkańca wzrósł w Polsce z 53% średniej dla Unii Europejskiej (UE 27) do 67%.

Największe wsparcie w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 zostało dotychczas skierowane na projekty z zakresu: dostępności terytorialnej (infrastruktura transportowa), inwestycji w kapitał ludzki, badań i rozwoju (B+R), innowacji i przedsiębiorczości oraz ochrony środowiska. Wśród efektów rzeczowych wpisujących się w cele Polityki Spójności na szczególną uwagę zasługują te, które dotyczą rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy, społeczeństwa informacyjnego, innowacyjności oraz badań i rozwoju, zrównoważonego rozwoju i poprawy dostępności terytorialnej.

W latach 2007-2013 na terenach wiejskich wskaźnik ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wzrósł prawie o 50%, a dostępność do internetu wzrosła z 29% do 68%.

Dzięki środkom otrzymanym w ramach polityki spójności istotnie poprawiła się w Polsce infrastruktura drogowa, a także, szczególnie w ostatnim okresie – kolejowa dzięki modernizacji torów, dworców czy przejazdów kolejowych. Znacznie rozwinął się także transport lotniczy. Cel NSRO w zakresie infrastruktury transportowej został jednak zrealizowany jedynie w przypadku projektów dotyczących infrastruktury kolejowej (113,5%). Nie osiągnięto natomiast wartości docelowych na rok 2013 dla projektów drogowych, które zrealizowano w 84,4% w przypadku autostrad oraz jedynie w 48,6% w przypadku dróg ekspresowych²⁹⁰.

Analiza wskaźników realizacji celów strategicznych NSS 2007-2013 wskazuje, że największe problemy z osiągnięciem docelowych efektów dotyczą celu strategicznego – *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw*, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2014 r. drugim co do wielkości obszarem wsparcia w ramach *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006* oraz *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* (NSRO) był rozwój przedsiębiorczości, innowacje i badanie oraz rozwój (B+R). Podobnie jak w latach ubiegłych osiągnięte efekty polityki spójności w ramach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług, były niezadowolające.

Znaczne kwoty przekazane do Polski w związku z realizacją NSRO, nie przekładają się jak dotąd w sposób czytelny na zamożność społeczeństwa mierzoną jej zarobkami oraz na wyrównywanie regionalnych dysproporcji w tym zakresie. Dominanta²⁹¹ zarobków w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej dziewięciu osób, w okresie październik 2008 r.-październik 2012 r., wzrosła z 2.091,35 zł brutto do 2.189,11 zł brutto²⁹², tj. o 4,7%. Po uwzględnieniu wskaźników inflacji, w tym okresie występuje istotny realny spadek wartości najczęściej występującego wynagrodzenia²⁹³. Zauważalny jest spadek wskaźnika pracujących, którzy otrzymywali miesięczne wynagrodzenie

²⁹⁰ GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*.

²⁹¹ Miara statystyczna wskazująca na wartość o najwyższym prawdopodobieństwie wystąpienia.

²⁹² Notatki informacyjne – Wyniki Badań GUS *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2008, 2010 i 2012 r.*

²⁹³ GUS. *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku: Wskaźnik cen przy podstawie rok poprzedni = 100; 2008 – 104,2%, 2009 – 103,5%, 2010 – 102,6%, 2011 – 104,3%, 2012 – 103,7%*.

niższe lub równe wartości modalnej²⁹⁴ (z 33,2% do 25,6%). Jednak nadal zarobki ponad ¼ zatrudnionych nie przekraczają wartości modalnej miesięcznego wynagrodzenia (2.189,11 zł brutto). Z poziomem wynagrodzeń wiązała się siła nabywcza obywateli Polski. Wartość wskaźnika siły nabywczej w 2014 r. wynosiła w Polsce 45,5% średniej dla wszystkich krajów europejskich oraz 28,4% wartości tego wskaźnika dla Niemiec. W 2014 r. pomimo szybszego niż w większości krajów europejskich wzrostu gospodarczego kwota dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego w Polsce wzrosła tylko o 1% podczas, gdy w Europie o 2%. Ponadto występują znaczne różnice w sile nabywczej ludności poszczególnych regionów Polski. 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%²⁹⁵.

Środki uzyskane w ramach NSS 2007-2013 nie wpłynęły w istotny sposób na niwelowanie zróżnicowania zamożności województw (podregionów) mierzonego wskaźnikiem PKB per capita w stosunku do średniej krajowej. Średnio w skali kraju wartość dofinansowania UE w podpisanych do końca 2014 r. umowach w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 7.413 zł. W ujęciu per capita najwięcej środków trafiło do województw warmińsko-mazurskiego (9.308 zł) i podkarpackiego (8.685 zł)²⁹⁶. Tymczasem w latach 2010-2012 w porównaniu do lat 2005-2007²⁹⁷, w grupie najslabiej rozwiniętych gospodarczo województw, wskaźnik PKB per capita w stosunku do średniej krajowej dla województwa warmińsko-mazurskiego spadł z 75,4% do 72,1%, a dla województwa podkarpackiego wzrósł jedynie nieznacznie - z 68,3% do 69,9%²⁹⁸. Problem ten jeszcze bardziej widoczny jest na przykładzie najslabiej rozwiniętych gospodarczo podregionów²⁹⁹. Cztery z siedmiu najslabszych gospodarczo podregionów, w tym trzy aktualnie najslabsze, powiększyły w okresie 2010-2012 w stosunku do okresu 2005-2007 swój dystans do średniego PKB per capita dla Polski. Dotyczy to podregionów przemyskiego, chełmsko-zamojskiego oraz ełckiego, w których nastąpił spadek w stosunku do średniej krajowej odpowiednio z 58,4% do 54,7%, z 59,2% do 57,7% oraz z 64,3% do 59,9%.³⁰⁰

²⁹⁴ Inaczej dominanta.

²⁹⁵ GFK purchasing power Europe 2013/2014.

²⁹⁶ Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

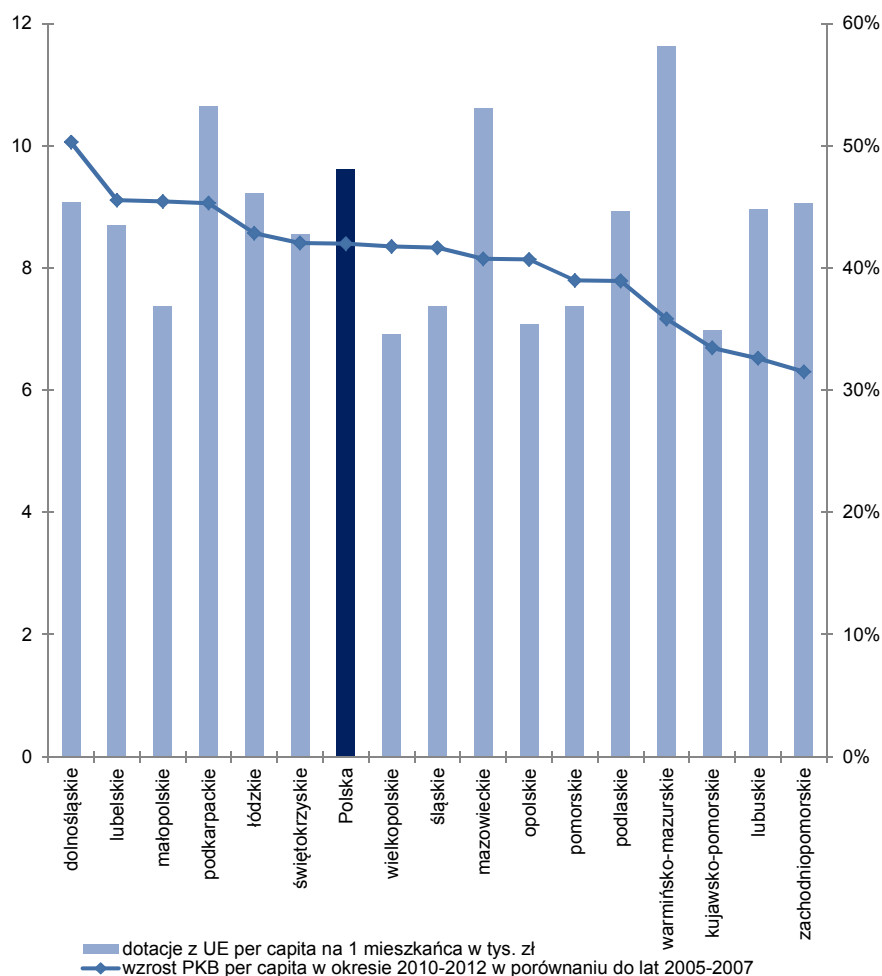
²⁹⁷ GUS prezentuje poziom PKB na 1 mieszkańca jako średnią z trzech lat.

²⁹⁸ Bohdan Wyżnikiewicz na podstawie *Obwieszczeń Prezesa GUS w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca GUS*.

²⁹⁹ W uzgodnieniu z Eurostatem Polska została podzielona na 66 podregionów, czyli jednostek terytorialnych dla celów statystycznych niemających administracyjnych odpowiedników, tzw. NUTS3.

³⁰⁰ Bohdan Wyżnikiewicz na podstawie *Obwieszczeń Prezesa GUS w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca GUS*.

Wykres 34. Wzrost PKB per capita w poszczególnych województwach w latach 2010-2012 w stosunku do okresu 2005-2007 w porównaniu do wielkości dotacji z UE na jednego mieszkańca



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w Ministerstwie Finansów.

W 2014 r. wystąpił jeden przypadek wstrzymywania przez Komisję Europejską możliwości refundacji. W ramach PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) w działaniu 1.4 Promocja i współpraca wstrzymano płatności w związku ze stwierdzeniem przez Centralne Biuro Antykorupcyjne nieprawidłowo poniesionych wydatków. Zarzuty dotyczyły materiałów związanych z promocją projektów, zakupionych przez jednego z partnerów projektu. Instytucja Zarządzająca (IZ) podjęła, zgodnie z zaleceniami KE, działania naprawcze w tym między innymi skorygowano wnioski o nieprawidłowo poniesione wydatki, przeprowadzono kontrolę doraźną projektu oraz dokonano przeglądu pozostałych projektów realizowanych w ramach działania 1.4 PO RPW pod kątem zaistnienia podobnych okoliczności. W celu eliminacji stwierdzonych w trakcie kontroli doraźnej przez IZ PO RPW uchybień Instytucja Pośrednicząca (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) podjęła działania naprawcze, tj. między innymi wprowadzono zmiany do systemu weryfikacji wniosków o płatność stanowiących dodatkowy mechanizm weryfikacji kwalifikowalności wydatków, w tym poprzez wykorzystanie dokumentacji fotograficznej zakupionych materiałów oraz uwzględnienie w corocznej analizie ryzyka stwierdzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne nieprawidłowości.

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

Kontraktacja środków w ramach *Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy* została zakończona już w 2012 r. Podpisano 58 umów na łączną kwotę 464,6 mln franków szwajcarskich, co stanowiło 100% alokacji przyznanej stronie polskiej³⁰¹.

W 2014 r. na *Szwajcarsko-Polski Program Współpracy* wydatkowano łącznie 302,7 mln zł³⁰², tj. 94,4% planowanej kwoty, w tym z budżetu państwa 20,0 mln zł, a z budżetu środków europejskich 282,7 mln zł.

Do końca 2014 r. kwota środków zgłoszonych stronie szwajcarskiej do refundacji wyniosła 211 mln franków szwajcarskich, z czego zrefundowano 198 mln franków szwajcarskich, co stanowiło blisko 43% alokacji przyznanej Polsce (452,6 mln franków szwajcarskich)³⁰³.

Niższy poziom refundacji w stosunku do prefinansowania z budżetu państwa wynikał przede wszystkim z systemu płatności przyjętego w ramach *Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy*. Do końca 2014 r. w ramach prefinansowania strona polska przekazała instytucjom realizującym środki w kwocie ponad 218 mln franków szwajcarskich, tj. 47% alokacji przyznanej stronie polskiej.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2009-2014

W 2014 r. na *Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)* oraz *Norweski Mechanizm Finansowy* wydatkowano łącznie 344,1 mln zł³⁰⁴, tj. 78,5% kwoty planowanej, w tym z budżetu państwa 46,2 mln zł i z budżetu środków europejskich 297,9 mln zł.

Na koniec 2014 r. poziom kontraktacji środków w ramach *Mechanizmu Finansowego EOG* oraz *Norweskiego Mechanizmu Finansowego* wyniósł – 534,7 mln euro³⁰⁵, tj. 100% alokacji na programy.

Do końca 2014 r. strona polska przekazała Operatorom Programów zaliczki środków otrzymane w ramach wymienionych wyżej Mechanizmów w kwocie 198,0 mln euro, co stanowi 42% kwoty przyznanej Polsce alokacji. Z tego do końca 2014 r. wydatkowano środki w wysokości 93,3 mln euro, co stanowi 47% kwoty przekazanej zaliczkowo na realizację programów. Ponadto, do końca 2014 r. kwota przekazanych przez darczyńców środków wyniosła 197 mln euro, co stanowi prawie 100% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację Programów.

Stan zaawansowania zamknięcia pomocy 2004-2006

Do końca 2014 r. w ramach finansowania z funduszy strukturalnych programów perspektywy finansowej 2004-2006 Komisja Europejska wypłaciła 8.548,6 mln euro, w tym 1.360,3 mln euro w formie

³⁰¹ Kwota alokacji nie uwzględnia kosztów zarządzania programem przez stronę szwajcarską w wysokości około 24,5 mln CHF.

³⁰² Na podstawie Informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

³⁰³ Na podstawie *Raportu rocznego z wdrażania Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy za okres 1 stycznia-31 grudnia 2014 r.*, przyjętego przez Komitet Monitorujący dla SPPW w dniu 12 marca 2015 r. Kwota alokacji nie uwzględnia 12 mln CHF Funduszu Stypendialnego wdrażanego bezpośrednio przez stronę szwajcarską i 90% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację SPPW.

³⁰⁴ Na podstawie Informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

³⁰⁵ Na podstawie *Raportu Strategicznego z wdrażania MF EOG i NMF 2009-2014 w Polsce w 2014 r.*

zaliczek a 7.188,3 mln euro stanowiły refundacje. Wykorzystanie alokacji wyniosło 99,4%³⁰⁶. W stosunku do kwoty wnioskowanej przez Ministra Finansów (8.265,7 mln euro) Komisja zrefundowała 87,0%. Najwięcej środków Komisja przekazała w ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego EFFR* – 2.530,0 mln euro, *Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich* – 1.465,4 mln euro, *Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006* – 1.238,2 mln euro, *Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006* – 1.189,0 mln euro, a także *Sektorowego Programu Operacyjnego „Transport”* – 1.163,4 mln euro.

Fundusz Spójności 2000-2006

Do końca 2014 r. w ramach finansowania ze środków *Funduszu Spójności* Komisja Europejska wypłaciła łącznie 5.071,3 mln euro, co stanowiło 92,6% alokacji. W ramach sektora *Transport* wypłacono 2.443,2 mln euro, a w ramach sektora *Środowisko* – 2.628,1 mln euro.

W okresie finansowania projektów ISPA/FS 2004-2006 nie dokonywano zwrotów środków do Komisji Europejskiej. W 2010 r., w wyniku porozumienia pomiędzy stroną polską a Komisją Europejską, na projekty finansowane w ramach *Funduszu Spójności 2000-2006* nałożona została 2% korekta systemowa dla alokacji, w związku z uchybieniami, które wystąpiły przy udzielaniu zamówień publicznych. Korekta objęła wszystkie nierozliczone jeszcze projekty (124 spośród 130) i zgodnie z ustaleniami jest potrącana przez Komisję Europejską na etapie wypłaty płatności końcowych dla projektów. W związku z faktem, że część uchybień objętych korektą wynikała z niedostosowania prawa polskiego do prawa UE, koszty korekty w tym zakresie finansowane są przez budżet państwa w formie dopłat ze środków rezerw celowych. Do 31 grudnia 2014 r. z tytułu dopłat do 2% korekty systemowej wypłacono beneficjentom z budżetu 137,9 mln zł.

Komisja Europejska wypłaciła do końca 2014 r. salda końcowe dla projektów finansowanych w ramach *Funduszu Spójności* w kwocie 314,5 mln euro, tj. 45,4% kwoty wnioskowanej, w tym w 2014 roku 74,3 mln euro z tytułu płatności końcowych dla 25 projektów, z tego 24,5 mln euro dla 5 projektów realizowanych w ramach sektora *Transport*, a 49,9 mln euro dla 20 projektów w ramach sektora *Środowisko*.

W ramach procesu zamykania pomocy UE 2004-2006 dla *Funduszu Spójności*, do końca 2014 r. Polska przekazała do Komisji Europejskiej komplety dokumentów (tj. wnioski o płatność końcową, raporty końcowe z realizacji programów, deklaracje i raporty zamknięcia) zamknięcia pomocy dla wszystkich 130 projektów. W dniu 23 czerwca 2014 r. został przekazany do Komisji Raport końcowy, a siedem dni później *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*”³⁰⁷.

W 2014 r. Komisja Europejska nie zawieszała wypłat środków dla projektów, co do których stwierdzono nieprawidłowości w ramach postępowań administracyjnych i sądowych. Komisja Europejska nie wypłacała też środków z tytułu projektów zawieszonych dla programów operacyjnych oraz projektów finansowanych w ramach *Funduszu Spójności* i nie występowała o zwrot środków przekazanych w ramach *Funduszu Spójności*.

³⁰⁶ Kwota alokacji na lata 2004-2006 wynosiła 8.696,1 mln euro.

³⁰⁷ Termin zgodny z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym *Fundusz Spójności* (Dz. U.UE L 1994.130.1.).

Efekty ekonomiczne i społeczne środków wydatkowanych w ramach Funduszu Spójności

W sektorze *Środowisko* zrealizowano 88 projektów inwestycyjnych oraz dwa projekty pomocy technicznej, w tym 79 projektów inwestycyjnych dotyczyło gospodarki wodno-ściekowej, osiem – gospodarki odpadami oraz jeden poprawiający jakość powietrza. W sektorze *Transport* zrealizowano 23 projekty inwestycyjne (osiem kolejowych i 15 drogowych) oraz 15 projektów pomocy technicznej.

Dzięki środkom z *Funduszu Spójności* wybudowano lub zmodernizowano między innymi 92 oczyszczalnie ścieków, 140 stacji uzdatniania i ujęć wody, 9.345 km kanalizacji sanitarnej i 2.721 km sieci wodociągowej, 789 km dróg i autostrad, 721 km torów kolejowych (w tym ponad 400 km linii na których możliwe jest prowadzenie ruchu pociągów z prędkością 160 km /h) oraz 124 przejazdy kolejowe. Ponadto w wyniku realizacji projektów pomocy technicznej powstała dokumentacja projektowa, która służy w dalszym ciągu do budowy i modernizacji dróg i linii kolejowych³⁰⁸. W wyniku realizacji projektów w ramach *Funduszu Spójności* osiągnięto istotne korzyści gospodarcze i ekonomiczne wpływające na życie mieszkańców, w tym między innymi: poprawę dostępności wody dla ponad 640 tys. osób, podłączenie do kanalizacji sanitarnej dla 821 tys. osób, zwiększenie ilości oczyszczanych ścieków o ponad 3 mln m³ na dobę.

Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO „Ryby”)

Do końca 2014 r. w ramach osi 1-5 Programu złożono 21.353 wnioski o dofinansowanie na kwotę 8.418,0 mln zł (205,9% limitu finansowego dla całego Programu), zawarto i podpisano 14.332 umów oraz wydano decyzje na kwotę 3.954,8 mln zł (96,7% limitu). Zrealizowano 40.870 płatności brutto na kwotę 3.817,6 mln zł (93,4% limitu).

Wykorzystanie środków *Europejskiego Funduszu Rybackiego* do końca 2014 r., wyniosło 619,3 mln euro³⁰⁹, co stanowiło 84,4% limitu środków tego funduszu w PO „Ryby” (734,1 mln euro).

Wspólna Polityka Rolna

W latach 2004-2014 r. na finansowanie *Wspólnej Polityki Rolnej* wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w kwocie 33.953,8 mln euro, w tym w ramach:

- perspektywy 2004-2006 – 5.685,4 mln euro (w tym 458,6 mln euro stanowiła zaliczka na *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*),
- perspektywy 2007-2013 r. – 28.182,4 mln euro (w tym 926,1 mln euro zaliczki na *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*),
- perspektywy 2014-2020 – 86,0 mln euro (wyłącznie środki zaliczkowe na *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*).

Do Komisji Europejskiej złożono wnioski zawierające certyfikowane wydatki na łączną kwotę 31.162,0 mln euro i 7.739,0 mln zł.³¹⁰

³⁰⁸ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – Prezentacja z ostatniego posiedzenia Komitetu Monitorującego Fundusz Spójności.

³⁰⁹ Przy obliczaniu wykorzystania limitu środków programowych uwzględniono: zaliczkę przekazaną przez KE w wysokości 102,8 mln euro, Poświadczenia i Deklaracje Wydatków oraz Wnioski o Płatność Okresową od początku funkcjonowania Programu za okres 1 lipca 2007 r.–11 grudnia 2014 r.

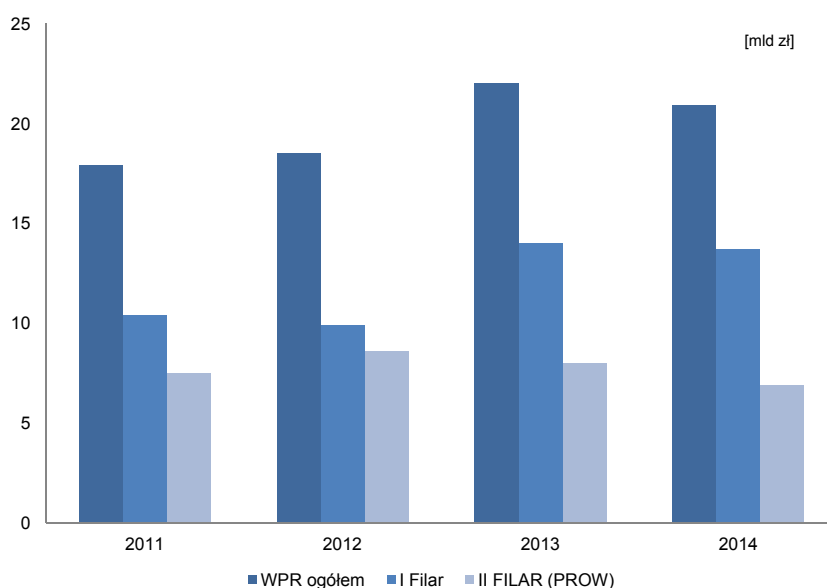
³¹⁰ Na podstawie ustaleń kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na realizację zadań w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* do końca 2014 r. zawarto umowy i wydano decyzje o przyznaniu pomocy na kwotę 72.233,3 mln zł, tj. 100,2% alokacji (72.099,1 mln zł). Zrealizowane płatności wyniosły 61.632,1 mln zł, tj. 85,5% alokacji wkładu publicznego 2007–2013. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej wyniósł 12.213,7 mln euro i stanowił 91,2% limitu określonego w tabeli finansowej Programu (13.398,9 mln euro). Bez uwzględnienia zaliczki otrzymanej z Komisji Europejskiej w kwocie 926,1 mln euro wydatki (11.287,6 mln euro) stanowiły 84,2% limitu. Kwota zrefundowana przez Komisję Europejską na koniec 2014 r. wyniosła 10.431,9 mln euro, co stanowiło 77,9% przyznanego limitu środków UE³¹¹.

Alokacja 2007-2012 wynosząca 11.547,8 mln euro, po uwzględnieniu zadeklarowanych wydatków i zaliczki, zrealizowana została w 105,8%. Spełniona została zatem zasada n+2³¹².

Wskaźniki obrazujące rezultaty wydatkowania środków unijnych na PROW wykazują tendencje wzrostowe. Zagregowany wskaźnik wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej na PROW na koniec 2013 r. wyniósł 71,4%, a na koniec 2014 r. 85,5%. Średni poziom realizacji celu osi 3 *Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej* na koniec 2014 r. wyniósł 73,5% i w porównaniu do roku ubiegłego wzrósł o 19,2 punktu procentowego³¹³.

Wykres 35. Wykorzystanie środków UE na WPR w latach 2011-2014 (bez wyprzedzającego finansowania)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³¹¹ Na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo.

³¹² 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. W praktyce oznacza to, że wydatki z alokacji 2007-2012 winny być zadeklarowane do końca 2014 r., aby nie utracić refundacji z KE.

³¹³ Ministerstwo Rolnictwa: *Sprawozdanie za 2013 r. z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Zbiorcze sprawozdanie bierzące tygodniowe z realizacji PROW na lata 2007-2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 2 stycznia 2015 r.*

W 2014 r. na finansowanie tzw. I filara (płatności dotyczące systemu wsparcia bezpośredniego oraz pozostałe dopłaty i interwencje rynkowe) wydano w ramach budżetu środków europejskich 13.857,5 mln zł. Na płatności bezpośrednie w ramach budżetu środków europejskich wydatkowano 12.933 mln zł. Zostały one przeznaczone głównie na sfinansowanie jednolitej płatności obszarowej (11.798,1 mln zł). Na oddzielną płatność z tytułu cukru przeznaczono 581,8 mln zł, na wsparcie specjalne 472,1 mln zł³¹⁴, na oddzielną płatność z tytułu owoców miękkich - 56,0 mln zł, a na oddzielną płatność z tytułu owoców i warzyw - 25,0 mln zł. Na Uzupełniające Płatności Obszarowe przeznaczono kwotę - 1.194,8 mln zł, a w ramach wspólnych rynków owoców i warzyw - 1.100,0 mln zł.

W 2014 r. w ramach PROW 2007-2013 złożono 903.659 wniosków o przyznanie pomocy, zawarto i wydano 579.739 umów i decyzji oraz zrealizowano 1.527.978 płatności. W 2014 r. wydatki na PROW 2007-2013 wyniosły łącznie 9.729,2 mln zł, w tym z budżetu UE przekazano 7.271 mln zł. Wydatki finansowane środkami unijnymi zostały zawyżone o kwotę 434,8 mln zł w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania.

W 2014 r. w ramach PROW 2014-2020 z budżetu Unii Europejskiej tytułem zaliczki wpłynęło do Polski 86,0 mln euro³¹⁵.

Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa w latach 2014-2020

Polska jest największym beneficjentem unijnego budżetu na lata 2014-2020. Do wykorzystania na realizację polityki spójności przewidziana jest dla Polski kwota 82,5 mld euro³¹⁶. Budżet na realizację *Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020* będzie wynosił ponad 42 mld euro, w tym na dopłaty bezpośrednie 23,7 mld euro, na PROW 2014-2020 - 13,5 mld euro oraz 5,2 mld euro na wdrażanie polityki spójności na obszarach wiejskich. Warunkiem umożliwiającym efektywną realizację programów operacyjnych, określonych w załączniku do projektu umowy partnerstwa³¹⁷ jest spełnienie, zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013³¹⁸ warunków wstępnych (tzw. warunki ex-ante) do dnia 31 grudnia 2016 r. W 2014 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju kontynuowano i koordynowano prace dotyczące przygotowania samooceny spełnienia tych warunków. Ryzyka związane z wypełnieniem warunkowości wstępnej były na bieżąco monitorowane. Ponadto mając na względzie dużą wagę wypełnienia warunków wstępnych, do prac została włączona także Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

³¹⁴ W tym na: specjalną płatność obszarową do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych - 150,0 mln zł, płatność do krów - 191,7 mln zł; płatność do owiec - 10,2 mln zł, płatność do surowca tytoniowego 120,2 mln zł.

³¹⁵ Na podstawie ustaleń kontroli NIK w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, według płatności brutto obejmujących wszystkie źródła finansowania, tj. budżet państwa, budżet środków europejskich, budżet jednostek samorządu terytorialnego itp.

³¹⁶ Fundusze Europejskie 2014-2020 - informacje ogólne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

³¹⁷ Umowa przyjęta decyzją Komisji Europejskiej z dnia 23 maja 2014 r.

³¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U.L.347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320 ze zm.).

Komisja Europejska zatwierdziła do lutego 2015 r. wszystkie programy operacyjne niezbędne do realizacji nowej *Perspektywy Finansowej 2014-2020* oraz WPR, z wyjątkiem *PO Rybactwo i Morze*. W ramach WPR (PROW 2014-2020) w 2014 r. zrealizowano płatności w kwocie 660,6 mln zł, w tym finansowanie z budżetu UE w wysokości 420,3 mln zł, natomiast w ramach polityki spójności w dniu 30 grudnia 2014 r. ogłoszony został pierwszy konkurs z zatwierzonego w nowej perspektywie finansowej programu operacyjnego Polska Telefonii Cyfrowa. Program ten umożliwi sfinansowanie przedsięwzięć związanych z tworzeniem systemów informatycznych dotyczących udostępnienia e-usług publicznych zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorców – jego budżet to ponad 900 mln zł.

Wyniki innych kontroli NIK

Wykorzystanie środków europejskich było przedmiotem przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli następujących kontroli:

- *Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych*³¹⁹. Celem kontroli była ocena realizacji zadania dotyczącego zapewnienia zachowania trwałości projektów przez instytucje zaangażowane we wdrażanie trzech wybranych RPO oraz beneficjentów realizujących projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach tych programów. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone u 12 beneficjentów, którzy realizowali projekty w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz w trzech instytucjach³²⁰, które zawarły umowy z beneficjentami. W ocenie NIK działania w zakresie monitorowania i kontroli trwałości projektów, w ramach trzech objętych kontrolą RPO, były na ogół skuteczne i zapewniały wykrywanie nieprawidłowości dotyczących niezachowania trwałości projektów. Kontrolowani beneficjenci, poza nielicznymi przypadkami, należycie wywiązywali się z obowiązków związanych z zachowaniem trwałości projektów zrealizowanych z dofinansowaniem pochodzącym z funduszy strukturalnych.
- *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*³²¹. Celem kontroli była ocena wpływu funduszy unijnych na wzmacnianie konkurencyjności i podnoszenie innowacyjności mazowieckich przedsiębiorców oraz ocena spełnienia przez beneficjentów warunku związanego z uzyskaniem i utrzymaniem zakładanych wskaźników realizacji projektów. Ponadto oceniono funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli RPO Województwa Mazowieckiego w zakresie monitorowania osiągania przez beneficjentów efektów projektów. Kontrolę przeprowadzono w 12 jednostkach na terenie województwa mazowieckiego³²². NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU) i beneficjentów oraz pozytywnie działania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w zakresie objętym kontrolą. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości pole-

³¹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych*. Nr ewid. 35/2014/P/13/196/KAP, Warszawa 2014.

³²⁰ RPO województw: lubuskiego, małopolskiego i śląskiego.

³²¹ 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, Warszawa 2014.

³²² 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.

gały głównie na nie w pełni skutecznym monitorowaniu przez MJWPU osiągnięcia efektów zakładanych dla działania 1.5., w szczególności w obszarze tworzenia i utrzymania w okresie trwałości przez beneficjentów nowych miejsc pracy, gdzie zdaniem NIK przyjęto błędną interpretację, że do osiągnięcia przez beneficjenta celu szczegółowego dotyczącego wzrostu zatrudnienia w firmie wystarczy wyłącznie utworzenie i utrzymanie nowych miejsc w ramach projektu, a nie wzrost zatrudnienia w odniesieniu do całego przedsiębiorstwa.

- *Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020*³²³. Celem kontroli była ocena działań dotyczących przygotowania systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014-2020 podejmowanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz zarządy województw. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w 16 urzędach marszałkowskich. W ocenie NIK, Minister Infrastruktury i Rozwoju (uprzednio Minister Rozwoju Regionalnego) należycie zaplanował, zorganizował, koordynował i realizował proces przygotowań do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Podjęte działania umożliwiły terminowe przygotowanie, a także przekazanie do Komisji Europejskiej projektu umowy partnerstwa oraz projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych.
- *Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*³²⁴. Celem kontroli była ocena prawidłowości udzielania zamówień publicznych w projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w perspektywie finansowej 2007-2013 w ramach projektów kluczowych współfinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego, których beneficjentami były jednostki samorządu terytorialnego na poziomie gminy w pięciu województwach³²⁵. W ocenie NIK, zamawiający realizujący wybrane do kontroli zadania określone w umowach o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach RPO, przeprowadzili objęte kontrolą postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości, poza jednym przypadkiem, nie miały istotnego wpływu na wynik skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
- *Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*³²⁶. Głównym celem kontroli była ocena wykorzystania środków publicznych na wdrażanie osi Leader w ramach PROW 2007-2013. Skontrolowano 19 jednostek³²⁷. W ocenie NIK właściwie wykorzystano środki publiczne na realizację działań osi Leader w ramach PROW 2007-2013. Środki na działania określone w Programie wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, między innymi na budowę i remonty obiektów publicznych na terenach wiejskich, organizację szkoleń i innych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym, promocję i organizację lokalnej twórczości kulturalnej, zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie

³²³ Informacja o wynikach kontroli *Przygotowanie Systemu Wdrażania Polityki Strukturalnej na lata 2014-2020*. Nr ewid. 151/2014/P/14/003/KAP, Warszawa 2015.

³²⁴ Wyniki kontroli *Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*.

³²⁵ Tj. w województwie: mazowieckim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim. NIK przeprowadziła kontrolę 15 zamówień publicznych zrealizowanych w ramach czterech Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013.

³²⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*. Nr ewid. 178/2014/P/14/052/KRR, Warszawa 2015.

³²⁷ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrala Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, sześć urzędów marszałkowskich, 11 *Lokalnych Grup Działania*.

turystyki, sportu i rekreacji oraz zachowania dziedzictwa kulturowego. Wyniki kontroli wykazały, że słabym punktem realizacji osi Leader było nieprawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie przyznania pomocy, w szczególności dotyczących małych projektów. Stwierdzone nieprawidłowości w odniesieniu do samorządów województw polegały przede wszystkim na nieprzestrzeganiu, określonych w przepisach prawa, terminów rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy na realizację małych projektów, a w przypadku lokalnych grup działania (LGD) – na dokonywaniu wyboru małych projektów do sfinansowania niezgodnie z kryteriami ustalonymi w lokalnych strategiach rozwoju, naruszaniu zasady bezstronności w wyborze projektów, a także nieprawidłowym informowaniu beneficjentów o dokonanej ocenie wniosków. Niewystarczające działania informacyjno-promocyjne w tym zakresie wśród społeczności lokalnej potwierdziły również działania podjęte przez Małopolski Urząd Marszałkowski, który dokonał oceny efektywności działań aktywizujących społeczności lokalne, wskazując, że udział społeczności lokalnej w inicjatywie Leader był niski. Mając powyższe na uwadze, w związku z kończącym się programem dla osi Leader w ramach PROW 2007-2013, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wdrożenie osi Leader w nowej perspektywie finansowej z możliwością zapewnienia: właściwego doradztwa świadczonego przez LGD na rzecz wnioskodawców, terminowości rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, przestrzegania przez LGD kryteriów wyboru oraz zasad bezstronności przy wyborze projektów do sfinansowania; badania skuteczności prowadzonej kampanii informacyjno-promocyjnej w zakresie rozpowszechniania informacji na temat osi Leader.

- *Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych*³²⁸. Celem kontroli była ocena wykorzystania środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w pięciu oddziałach regionalnych i 10 biurach powiatowych ARiMR³²⁹.

Ustalono, że wydatkowanie środków publicznych na ekologiczne uprawy sadownicze i jagodowe w ramach PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 w łącznej kwocie 708,7 mln zł nie spowodowało wzrostu produkcji i sprzedaży owoców z tych upraw. W trakcie realizacji programów wspierających ekologiczne uprawy sadownicze i jagodowe, po 2004 r. nastąpiło nagłe obniżenie wydajności z 15 t owoców/ha w 2005 r. do 1 t owoców/ha w 2013 r. Wzrosła natomiast ponad 8-krotnie powierzchnia upraw, w przeważającej części nieowocujących, gdyż beneficjenci otrzymywali dopłaty do zakładanych plantacji bez wymogu uzyskania plonów w 5-letnim okresie zobowiązania rolnośrodowiskowego. Dopiero w roku 2014 wprowadzono wymóg zależności pomiędzy otrzymaną płatnością a uzyskaniem plonu. W PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 nie wskazano produkcji ekologicznej jako celu programów rolnośrodowiskowych. Nie określono też warunku otrzymania płatności od uzyskania takiej produkcji. Dopiero po 10 latach realizacji wariantów sadowniczych i jagodowych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadził wymóg takiej zależności. Ze względu na trwające przygotowania do realizacji działań na rzecz rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2014-2020, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o opracowanie modelu wsparcia ekologicznych upraw sadow-

³²⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych*. Nr ewid. 169/2014/P/14/051/KRR, Warszawa 2015.

³²⁹ Na terenie województw: lubelskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

niczych i jagodowych kompatybilnego w zakresie wielkości powierzchni upraw z potrzebami rynku. Z kolei wielkość pomocy ze środków publicznych powinna zapewnić wsparcie producentom w pierwszych latach założenia upraw, a w następnych wsparcie powinno wyrównywać różnice kosztów między produkcją konwencjonalną a ekologiczną. Ponadto NIK wnioskuje o opracowanie i wdrożenie zasad udzielania pomocy finansowej oraz systemu kontroli, które będą sprzyjały produkcji owoców ekologicznych, a także monitorowanie stanu produkcji owoców ekologicznych i wykorzystanie danych w celu dostosowania wsparcia tej produkcji zgodnie z potrzebami rynku.

VIII. PLAN FINANSOWY WYDATKÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM

- ▶ **Układ zadaniowy wydatków budżetu państwa w roku 2014, podobnie jak rok wcześniej, był na etapie wdrażania i doskonalenia i nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego wydatkowania środków publicznych.**
- ▶ **Nie osiągnięto planowanego poziomu 37% mierników realizacji zadań priorytetowych.**
- ▶ **Dysponenti części budżetowych monitorowali realizację planów w układzie zadaniowym głównie poprzez analizę stopnia realizacji zadań i mierników oraz zaawansowanie wydatków.**

Koncepcja budżetu zadaniowego została oparta na czterech zasadach zarządzania³³⁰:

- przejrzystości, czyli wprowadzenia przejrzystej klasyfikacji budżetowej o charakterze zadaniowo-podmiotowym;
- wieloletniości, czyli wieloletniej projekcji wydatków dla zadań; wynikiem procesu planowania wieloletniego jest trzyletnia zadaniowa projekcja wydatków dla wszystkich dysponentów;
- skuteczności i efektywności, czyli określenia celów i mierników oraz porównania efektów z wydatkowanymi środkami publicznymi;
- konsolidacji, sprowadzającej się do wieloletniej konsolidacji wydatków budżetu państwa z wydatkami (kosztami) wybranych funduszy publicznych i jednostek podsektora rządowego.

Do ustawy o finansach publicznych budżet zadaniowy został wprowadzony poprzez cztery zasadnicze elementy³³¹:

- umieszczenie w uzasadnieniu do ustawy budżetowej wydatków w układzie zadaniowym,
- zadaniowy sposób prezentacji w ustawie budżetowej programów wieloletnich i inwestycji,
- wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących systemu sprawozdawczego w zakresie budżetu zadaniowego,
- obowiązek planowania zadaniowego przez agencje wykonawcze, fundusze celowe i państwowe osoby prawne.

Przepisy art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych definiują „układ zadaniowy”, jako zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa oraz:

- zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa.³³²

Ponadto przepisy art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych nałożyły obowiązek prezentowania w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celo-

³³⁰ Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, T. Lubińska (red.), Warszawa 2009, s. 48.

³³¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych; http://finansepubliczne.pl/materialy/MF_projekt_ustawy_o_finansach_publicznych_u.pdf

³³² Wdrożenie i konstrukcja budżetu zadaniowego w Polsce, M. Kaczurak-Kozak, Sulechów 2013.

wych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, w układzie zadań budżetowych wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów.

Wprowadzając te rozwiązania należy przyjąć, że układ zadaniowy to metoda zarządzania środkami publicznymi.

Opracowując plan wydatków w układzie zadaniowym na rok 2014 Ministerstwo Finansów³³³ skoncentrowało się na utrzymaniu i wzmocnieniu podejścia do kształtowania systemu budżetowania zorientowanego na skuteczność i efektywność wydatkowania środków publicznych oraz zwiększenia stopnia odpowiedzialności – nie tylko w odniesieniu do osiągnięcia ogólnych wyników celów i wartości mierników przypisanych dla zadań, ale także odpowiedzialności o charakterze operacyjnym. Wskazując przy tym na szczegółową realizację procesów wykonywania i monitorowania założonych poziomów efektywnościowych, zadeklarowanych i opisanych szczegółowo w kartach miernika.

W ocenie Ministerstwa Finansów podejście zorientowane na zwiększanie odpowiedzialności za realizację procesu wykonywania zadań na szczeblu operacyjnym było możliwe dzięki wejściu w życie – od dnia 1 stycznia 2013 r. – przepisów art. 174 pkt 2 i 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te wprowadziły nowy, zadaniowy wymiar kontroli i nadzoru gospodarki budżetowej – nowe kryterium tych czynności dotyczące oceny stopnia realizacji celów i wartości mierników przez jednostki poddane takiemu nadzorowi i kontroli.

Zmiany metodologiczne w obszarze planowania w układzie zadaniowym na rok 2014, wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego trybu, sposobu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014³³⁴, dotyczyły w szczególności:

- zwiększenia stopnia powiązania zadaniowej klasyfikacji wydatków z tradycyjną klasyfikacją budżetową, zarówno w zakresie struktury katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań budżetowych (przez uwzględnienie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej jako jednego z kryteriów tworzenia zadań budżetowych), jak i sposobu zbierania oraz szczegółowości danych planistycznych (przez uszczegółowienie formularza BZ-Z, w którym prezentowane były planowane wydatki również w podziale na rozdziały klasyfikacji budżetowej, z zachowaniem wyjątków ze względu na specyficzny charakter działalności lub bezpieczeństwo państwa dla dysponentów niektórych części budżetowych, np. części *Obrona narodowa*);
- bezpośredniego powiązania odpowiedzialności w zakresie definiowania mierników z odpowiedzialnością za gospodarowanie środkami publicznymi, która ciąży na dysponentach części budżetowych, wzmacniając jednocześnie przewidzianą w § 6 noty budżetowej procedurę opiniowania przez Ministra Finansów kompletności i zgodności propozycji mierników dla zadań budżetowych ze standardami oraz wytycznymi metodologicznymi; proces ten odbył się po raz pierwszy w oparciu o szczegółowe dane gromadzone przy wykorzystaniu nowego formularza planistycznego (tzw. karty miernika), umożliwiającego uporządkowanie przetwarzania informacji o miernikach, w tym również na potrzeby wewnętrzne dysponentów.

Ponadto, do treści odpowiednich załączników do rozporządzenia wprowadzono opracowany przez Ministerstwo Finansów we współpracy z dysponentami części *Budżety wojewodów* jednolity katalog

³³³ Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2014. Omówienie. Aneks tabelaryczny. Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2013 r.

³³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 702 – załącznik nr 68 ust. 77 (zasady definiowania celów) i ust. 78 (zasady definiowania mierników).

mierników dla zadań budżetowych realizowanych przez tych dysponentów, zwiększając tym samym możliwości prowadzenia analiz porównawczych w tym zakresie.

W roku 2014 budżet zadaniowy był dalej na etapie wdrażania i doskonalenia. Zdaniem NIK samo wprowadzenie części zadaniowej do budżetu państwa stanowi tylko czysto techniczną reformę, która do tej pory nie przyniosła oczekiwanej modernizacji zarządzania publicznego. Dotychczasowe działania mające na celu wprowadzenie nowego sposobu prezentacji wydatków budżetowych wskazały instytucjom publicznym realny wymiar ich możliwości w osiąganiu efektów realizowanych przez nich zadań. Stworzyły także możliwość opisywania i ustalania standardów poziomu wykonywanych zadań publicznych przez pryzmat różnych aspektów swojej działalności.

Budżet zadaniowy traktowany jest jako plan sfinansowania dokładnie określonego zestawu zadań publicznych. Każdemu z zadań finansowanych środkami ujętymi w budżecie przypisana jest nie tylko kwota środków, które mogą być wydatkowane na realizację danego zadania, ale i wskaźniki wykonania zadań, których osiągnięcie jest celem w danym roku budżetowym. Istotą budżetu zadaniowego jest więc zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane, a ich realizacja następuje według określonej hierarchii. Budżet zadaniowy powinien więc pozwolić na ustalenie, które zadania dla danego celu są najważniejsze i zmierzyć, jak zostały one wykonane.

Wyniki kontroli³³⁵ w zakresie adekwatności i efektywności systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej³³⁶ wskazują, że podstawowym problemem w skutecznym wdrażaniu systemu kontroli zarządczej do zarządzania publicznego jest brak właściwej definicji, zarówno dla zadań budżetowych jak i dla związanych z nimi działań, celów oraz mierników monitorujących stopień ich osiągnięcia, jak również brak jednolitej i spójnej metodyki przeprowadzania analizy ryzyk. Zdaniem NIK, konieczne będzie kontynuowanie przez kontrolowane jednostki działań zmierzających do podniesienia skuteczności ustanowionych mechanizmów kontroli między innymi poprzez właściwe określenie i systematyczne monitorowanie mierników realizacji zadań i celów oraz doskonalenie procesu identyfikacji i zarządzania ryzykiem.

Występujący brak spójności pomiędzy działaniami w ramach systemu kontroli zarządczej, a obowiązkami wynikającymi z ustalania układu zadaniowego budżetu państwa oraz obowiązkami ministrów kierujących działami administracji rządowej w zakresie planów działalności, może w sposób znaczący wpływać na brak skuteczności ustanowionych przez kierownika działań mających jeden cel: wspierać ministra w zarządzaniu realizacją zadań i osiąganiem zaplanowanych celów zarówno na poziomie ministerstwa, jak i działów administracji rządowej, dla których jest właściwy.

W ocenie NIK monitorowanie to jeden z warunków niezbędnych do zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Sporządzane raz na pół roku (a w pełnej szczegółowości raz na rok) sprawozdania budżetowe w układzie zadaniowym, czy sprawozdania z planów działalności nie mogą stanowić podstawowych narzędzi wykorzystywanych do skutecznego monitorowania realizacji zaplanowanych celów.

Ministerstwo Finansów w ramach sprawowanego nadzoru nad wdrożeniem układu zadaniowego budżetu państwa przeprowadziło w 2014 r. analizę dokumentów sprawozdawczych w zakresie rocznej sprawozdawczości z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2013 r.

³³⁵ Informacja o wynikach kontroli adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej, NIK, Warszawa, marzec 2015 r. Nr ewid. 26/2015/P/14/011/KBF.

³³⁶ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Urząd Statystyczny.

Na tej podstawie sformułowano wnioski i rekomendacje między innymi w zakresie konieczności zapewnienia spójności danych finansowych i efektywnościowych. Interweniowało w przypadku niewywiązywania się z obowiązku przekazania kompletnych danych sprawozdawczych i wnioskowało o wyjaśnienia. Ministerstwo Finansów sporządziło także *Analizę porównawczą wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w latach 2011-2017*. Na podstawie zgłoszeń dysponentów, udzieliło pomocy polegającej na wykonaniu sześciu ekspertyz dotyczących analizy oraz oceny realizacji zadań w obszarze wybranych części budżetowych (kontroli i nadzoru skuteczności i efektywności, o której mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych), między innymi na rzecz dysponentów części *Budżety wojewodów*.

W 2014 r. Ministerstwo Finansów zorganizowało szkolenia z zastosowania nowoczesnych metod i instrumentów budżetowania oraz ewaluacji dla blisko 2.160 pracowników administracji rządowej i samorządowej. Szkolenia dotyczyły między innymi zasad zadaniowego planowania wydatków oraz metodologii wykonywania badań ewaluacyjnych na potrzeby sprawowania nadzoru i kontroli nad oceną skuteczności i efektywności realizowanych zadań.

Rada Ministrów corocznie przedstawia³³⁷ Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Zakres tej informacji określony został w art. 182 ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Obejmuje ona omówienie i zestawienie planowanych i poniesionych wydatków w układzie zadaniowym, w tym stopień realizacji celów oraz omówienie realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie celów i mierników ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

Prezentując układ zadaniowy budżetu państwa na rok 2014 dokonano podziału wydatków budżetu państwa na 22 funkcje państwa oraz 111 zadań. W każdej z funkcji zawarte zostały wydatki kilku lub więcej dysponentów części budżetowych. Ponadto już na etapie planowania budżetu państwa wskazanych zostało 28 zadań w 18 funkcjach państwa jako zadania priorytetowe. Zadania priorytetowe realizowane były przez dysponentów 42 części budżetu państwa. Na ich realizację zaplanowano wydatki w wysokości 279.317 mln zł, stanowiące 69,2% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Z danych ujętych w Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym³³⁸ wynika, że w 2014 r. na realizację zadań priorytetowych wydano 253.834 mln zł, tj. 90,9% wielkości planowanej oraz 66,6% ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Do realizacji 28 zadań priorytetowych określono 108 mierników, z których 40 (37,0%) nie zostało zrealizowanych na poziomie planowanym. I tak:

- w części *Szkolnictwo wyższe* w zadaniu 3.2 *Szkolnictwo wyższe* nie osiągnięto planowanego udziału osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie polskim w grupie osób powyżej 25 lat, z uwagi na zmniejszone zainteresowanie studiami oraz przeszacowanie przez Główny Urząd Statystyczny oceny liczby osób z wyższym wykształceniem w latach poprzednich, na podstawie której sporządzana była prognoza na 2014 r., zakładano miernik na poziomie 22,34% a wykonano 20,34%;
- w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* dla zadania 4.1 *Realizacja należności budżetu państwa* nie osiągnięto zakładanego poziomu realizacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do wysokości kwoty należności budżetowych; zakładano, że 92,5% należności wpłynie do budżetu państwa; w rzeczywistości poziom był o 0,9 punktu procentowego niższy od planowanego; główną przyczyną niezrealizowania mier-

³³⁷ Obowiązek wynikający z art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

³³⁸ Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2014 r. Rada Ministrów, Warszawa, maj 2015.

- nika był wzrost zaległości budżetu państwa; w 2013 r. również nie osiągnięto poziomu tego miernika – planowano na poziomie 94,7%, a wykonano na poziomie 93,4%;
- w części *Skarb Państwa* miernik realizacji zadania 5.1 – *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa*, określony jako *wartość planowanych przychodów z prywatyzacji* na poziomie 3,7 mld zł został zrealizowany w kwocie 1,0 mld zł, tj. w 27,1%; niska realizacja miernika wynikała między innymi z faktu, że Minister Skarbu Państwa planując przychody z prywatyzacji za pośrednictwem Giełdy Papierów Wartościowych SA nie uwzględnił zidentyfikowanych ryzyk zewnętrznych i wewnętrznych, które mogły wpłynąć na realizację przychodów;
 - w części *Transport* nie został wykonany przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad plan dotyczący zadania 19.1 – *Wspieranie transportu drogowego* w zakresie oddania do ruchu głównie obwodnic oraz wzmocnionych i przebudowanych dróg; zaplanowano oddanie do ruchu 61,5 km dróg, a faktycznie przekazano 40,5 km, miernik wykonano na poziomie 65,8%; taka realizacja wynikała między innymi z niedotrzymania terminu oddania do ruchu dwóch odcinków dróg, tj. obwodnicy Bargłowa Kościelnego na drodze nr 61 o długości 11,8 km oraz obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74 o długości 9,3 km;
 - w części *Praca* miernik zaplanowany dla zadania 14.1 *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*, tj. *liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy* na poziomie 513,3 tys. osób został przez Fundusz Pracy wykonany na poziomie 504,9 tys. osób; niewykonanie wartości miernika wynikało głównie z nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³³⁹, która poszerzyła katalog aktywnych programów rynku pracy;
 - w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* w ramach zadania 20.1. *W Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej* jako miernik podzadania przyjęto przeciętną miesięczną liczbę osób uprawnionych, za które składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane są z budżetu państwa, a wartość miernika ustalono na 281,3 tys. osób; sfinansowano dla około 179,6 tys. osób, tj. o około 101,7 tys. mniej, niż prognozowano; wykonanie miernika na niższym poziomie było następstwem niższej niż zakładano liczby osób uprawnionych do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne, tj. osób korzystających z urlopów wychowawczych oraz osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem³⁴⁰.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli zbadała działania realizowane przez dysponentów części budżetowych³⁴¹, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie finansowym.

Wyniki kontroli wskazują, że u większości dysponentów cele i mierniki realizacji celów badanych działań zostały określone prawidłowo i zgodnie z wymaganiami noty budżetowej. Dysponenci części budżetowych na ogół właściwie sprawowali nadzór oraz kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Monitoring realizacji zadań odbywał się z różną częstotliwością; na bieżąco, miesięcznie, kwartalnie, półrocznie i rocznie. Najczęściej monitorowano realizację planów finansowych w układzie zadaniowym w okresach kwartalnych.

³³⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598).

³⁴⁰ Wymienionych w art. 6a i 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

³⁴¹ Na realizację których zaplanowano najwyższe kwoty wydatków.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przyjęcia mierników działań, które nie odzwierciedlały stopnia efektywności realizacji celu; np. dla działania 5.1.3.5. *Zagospodarowanie mienia Skarbu Państwa pozostałego po likwidacji przedsiębiorstw państwowych i z innych tytułów*; ustalony przez Ministra Skarbu Państwa miernik wykonania celu nie odnosił się do poziomu realizacji celu, a jedynie wskazywał dynamikę wykonania planu wydatków; dla działania 5.1.2.2. *Udzielanie pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców*, ustalony przez dysponenta Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców miernik nie odzwierciedlał poprawy kondycji finansowej podmiotów wnioskujących o udzielenie pomocy, w tym spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa;
- przyjęcia, w odniesieniu do trzech działań w części *Gospodarka* mierników, których wartości nie można było na bieżąco monitorować, gdyż Ministerstwo Gospodarki nie miało wpływu na ich realizację; dotyczyło to działania 6.2.1.2. *Działalność w zakresie rynku paliwowo-energetycznego*, dla którego przyjęto miernik udziału w rynku dominującego przedsiębiorstwa (zarówno wartość bazową, jak i wykonanie) na podstawie badań statystycznych wykonywanych corocznie na zlecenie Ministra Gospodarki; działania 6.2.2.1. *Wspieranie rozwoju infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku* jako wskaźnik efektywności energetycznej ODEX obliczany przez GUS; wartość wskaźnika, z uwagi na stosowaną metodologię, poznawana jest dopiero po upływie dwóch lat; działania 6.1.1.1. *Wspieranie współpracy w systemie innowacji*, dla którego przyjęto wartość miernika jako liczba inicjatyw klastrowych i klastrów prowadzących działania w skali międzynarodowej pozyskiwana była z benchmarkingu klastrów przeprowadzonego przez PARP;
- nieokreślenia mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, co uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako dysponenta III stopnia i jednostek podległych; brak mierników realizacji celów na poziomie poszczególnych placówek zagranicznych wyklucza możliwość pomiaru osiągniętych przez nie efektów;
- niedokonywania na poziomie dysponenta części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* oceny stopnia realizacji celów określonych dla poszczególnych zadań, podzadań i działań w korelacji do poniesionych na nie wydatków; brak było kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami; analiza prowadzona na poziomie komórki odpowiedzialnej za wykonanie zadania powoduje, że brakuje niezależnej oceny niezbędnej do sprawowania skutecznego nadzoru, co powodowało, że układ zadaniowy nie stanowił dla Ministra Finansów skutecznego narzędzia efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów;
- stosowania do zwymiarowania efektów realizacji niektórych zadań i działań mierników, które nie pozwalały na rzetelną ocenę efektywności i skuteczności wydatkowania środków budżetowych przeznaczonych na ich realizację; na przykład: Wojewoda Wielkopolski przyjął miernik realizacji działania 13.4.1.1. *Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego* jako liczba wypłaconych świadczeń rodzinnych w danym roku, w stosunku do liczby świadczeń wypłaconych w roku poprzednim, podczas gdy nakłady na to działanie przeznaczone były także na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków dla opiekunów; a Wojewoda Kujawsko-Pomorski dla tego samego działania przyjął miernik *liczbę rodzin*, który nie obejmował liczby rodzin, którym w ramach tego działania wypłacano zasiłki dla opiekunów; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu przyjął miernik służący zwymiarowaniu efektów realizacji zadania 12.6.W *Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska* jako stosunek liczby skontrolowanych podmiotów przestrzegających przepisy i warunki

korzystania ze środowiska do ogólnej liczby kontrolowanych podmiotów, nie obejmował działań monitorujących, realizowanych i finansowanych w ramach tego zadania;

- zakwalifikowania zadań dotyczących monitoringu lasu do różnych działań; np. Minister Środowiska do działania 12.1.2.2. *Ochrona ekosystemów leśnych i gospodarowanie ich zasobami*, a w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska do działania 12.6.1.1. *Państwowy Monitoring Środowiska*.

Należy podkreślić, że niewłaściwa konstrukcja mierników wykonania zadań, podzadań i działań nie zapewnia dysponentom środków budżetowych rzetelnej informacji, tym samym uniemożliwia sprawowanie nadzoru i kontroli realizacji planów w układzie zadaniowym.

Na podobne problemy NIK zwróciła uwagę w kontroli adekwatności i efektywności systemu kontroli zarządczej, podając, że „zasady definiowania mierników określone w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustaw budżetowych wskazywały, że mierniki powinny umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji wyznaczonych celów. Zasady te nie we wszystkich kontrolowanych przypadkach zostały w sposób właściwy zastosowane, w związku z tym przyjęte mierniki nie w pełni służyły ocenie stopnia realizacji celu przedmiotowego działania, a ocena sformułowana na podstawie tak określonego miernika nie była adekwatna do rzeczywistego osiągnięcia celu kontrolowanego działania lub na etapie określania celu i miernika nie zostały uwzględnione elementy mające wpływ na kształtowanie się jego wartości”.

Stwierdzono także, że dysponenti części budżetu państwa prowadzili monitoring mierników na podstawie danych wynikających przede wszystkim z informacji i sprawozdań przekazywanych przez podległych dysponentów oraz komórki organizacyjne właściwe dla realizacji zadań objętych miernikami. W większości przypadków, w trakcie roku, były dokonywane aktualizacje wartości mierników realizacji działań w związku ze zmianami planu finansowego, zgodnie z pkt 79 ppkt 4 załącznika nr 68 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. stwierdzono nieliczne przypadki niedokonywania zmian w założonych do osiągnięcia poziomach mierników w związku ze zmianami w planie finansowym. Dotyczyły one w szczególności części: *Gospodarka*³⁴², *Administracja publiczna*³⁴³, *Informatyzacja*³⁴⁴ oraz budżetu Wojewody Kujawsko-Pomorskiego³⁴⁵.

W części *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie zapewniło powiązania w sześciu działaniach³⁴⁶ wartości wykonanych mierników z wysokością wydatków. W przypadku tych działań pomimo istotnych zmian w poziomie wydatków docelowe wartości mierników nie zostały zmienione.

³⁴² Działania: 6.1.1.1. – *Wspieranie współpracy w systemie innowacji* i 6.2.1.2. – *Działalność w zakresie rynku paliwowo-energetycznego*.

³⁴³ Działania: 2.5.3.1. *Nadzór nad systemem powiadamiania ratunkowego 112* oraz 16.1.2.3. *Szkolenie i doradztwo dla jednostek samorządu terytorialnego*.

³⁴⁴ Działania 16.1.2.7. *Kształtowanie długofalowych polityk oraz nowoczesnych standardów w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego w administracji* oraz 17.2.7.1. *Pełnienie funkcji instytucji pośredniczącej*.

³⁴⁵ Działania 13.4.1.1. *Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego* oraz 13.1.1.1. *Wsparcie finansowe jst w realizacji zadań pomocy społecznej*.

³⁴⁶ Działania: 15.2.1.1. *Udział we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, 15.1.2.1. *Udział w działalności organizacji systemu NZ*, 16.4.1.2. *Kultura, opieka nad miejscami pamięci narodowej oraz pozostała działalność*, 15.6.1.1. *Kształtowanie kierunków rozwoju polskiej polityki zagranicznej*, 15.3.1.1. *Zapewnienie prawidłowego stosowania przepisów prawa i wytycznych w sprawach paszportowych*, 15.1.1.1. *Dwustronny i wielostronny dialog polityczny*.

Zdaniem NIK, powiązanie wydatków z uzyskanymi efektami rzeczowymi oraz możliwość zarządzania zmianami w tym zakresie stanowią podstawowy zarządczy cel wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa.

Zgodnie z treścią załącznika nr 68 (pkt 78 ppkt 4) do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 dla każdego podzadania i działania dysponent części budżetowej powinien określić jeden miernik stopnia realizacji celu. Efektem powyższego było między innymi określenie jednego miernika dla działania 13.4.1.1. *Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego*. Miernikiem tym była liczba wypłaconych świadczeń. Biorąc pod uwagę, że działanie to obejmowało wypłatę różnego rodzaju świadczeń o odmiennym charakterze (np. zasiłki rodzinne, zasiłki i świadczenia pielęgnacyjne, zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenie z funduszu alimentacyjnego) oraz na mocy ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów³⁴⁷ w 2014 r. powstał obowiązek wypłaty zasiłków dla opiekunów³⁴⁸ - jeden miernik dla tak szerokiego zakresu zadań może w niewystarczającym stopniu odzwierciedlać stan realizacji tego działania.

Zdaniem NIK taki sposób prezentacji danych znacznie ogranicza możliwość wykorzystania wartości osiągniętych mierników do oceny efektywności i skuteczności realizacji zadań ujętych w planie finansowym w układzie zadaniowym.

Z punktu widzenia skuteczności i efektywności zarządzania realizacją działań na poziomie operacyjnym, ich monitorowanie (zarówno w zakresie osiągania wartości rzeczowej mierników, jak i wydatkowanych kwot) powinno odbywać się na bieżąco. W przypadku części dysponentów środków budżetowych monitoring wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym odbywał się w okresach półrocznych i rocznych w oparciu o sprawozdania Rb-BZ1.

³⁴⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 567.

³⁴⁸ Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2013 r.

IX. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH

- **Według danych ujętych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. dochody sektora finansów publicznych wyniosły 677,2 mld zł, co odpowiadało 39,2% PKB. Z analizy przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że dochody sektora finansów publicznych wyniosły 668,9 mld zł, czyli 38,7% PKB.**
- **Wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 716,9 mld zł, czyli 41,5% PKB. Oznacza to, że w 2014 r. zrealizowano najniższe od 2007 r. wydatki publiczne w realacji do PKB. Było to możliwe dzięki ograniczeniu wzrostu wydatków bieżących, w dużym stopniu związanemu ze znacznie niższymi niż przed rokiem wydatkami na obsługę zadłużenia. Dosyć znacząco, o 15,8%, wzrosły za to wydatki majątkowe.**
- **Deficyt sektora finansów publicznych wyniósł 39,7 mld zł (2,3% PKB). Zdaniem NIK został on zaniżony o 8,3 mld zł (0,5% PKB) w wyniku niewłaściwej konsolidacji przepływów wewnątrz sektora.**
- **W budżecie państwa na zadania własne jednostek budżetowych wydatkuje się zaledwie 55,1% zebranych dochodów publicznych, a pozostałe środki są transferowane głównie do podsektorów samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Świadczy to o wysokiej centralizacji finansów publicznych.**

Sektor finansów publicznych w dużym uproszczeniu można utożsamiać z państwem, które tworzą organy władzy publicznej wraz z podległymi im instytucjami, wykonującymi zadania publiczne o nierynkowym charakterze, czyli takie, których z różnych powodów nie mogą lub nie powinny wykonywać przedsiębiorstwa. W praktyce, jak to często bywa, niektórych jednostek nie można w prosty sposób przyporządkować do jednej lub drugiej grupy, gdyż posiadają zarówno cechy instytucji sektora finansów publicznych, jak i cechy przedsiębiorstwa. Jako przykład można wskazać Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, wobec którego nie ma powszechnej zgody, które cechy przeważają. W tym, jak i w innych wątpliwych przypadkach, o przynależności do sektora finansów publicznych rozstrzygnął ustawodawca, wskazując w przepisach, które jednostki lub grupy jednostek mieszczą się w zbiorze jednostek sektora finansów publicznych.

Najistotniejszym podziałem wewnątrz sektora jest podział na jednostki centralne, które można łącznie nazwać sektorem rządowym, oraz jednostki sektora samorządowego. Od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej również często stosowany jest podział sektora finansów publicznych na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, mimo że w przypadku Polski ten podział jest sztuczny, gdyż sektor ubezpieczeń społecznych podlega w całości organom rządowym, a osoby ubezpieczone nie dokonują bezpośredniego wyboru władz w instytucjach ubezpieczeniowych. Aby jednak zachować spójność z terminologią unijną oraz – przede wszystkim – aby ujednoczyć zakres analizy z zakresem sprawozdania z wykonania budżetu państwa, w dalszej części analizy stosowany jest wyżej wymieniony podział na trzy podsektory.

Warto przy tym pamiętać, że zgodnie z metodologią przyjętą przez Unię Europejską do podsektorów rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych, składających się na sektor instytucji rządowych i samorządowych, zalicza się nieco inne jednostki niż te, które ustawodawca zaliczył do sektora finansów publicznych. Inaczej liczy się także dochody i wydatki tych dwóch sektorów, dla-

tego nie można utożsamiać sektora finansów publicznych z sektorem instytucji rządowych i samorządowych, mimo że zostały one zdefiniowane w tym samym celu – przedstawienia sytuacji finansowej państwa. W dalszej części analizy omówione zostaną różnice w ocenie tej sytuacji, wynikające z dwóch podejść metodologicznych: unijnego i krajowego.

Są trzy ważne powody, dla których nie można zrezygnować z analizy całego sektora, żeby wydać opinię o wykonaniu budżetu państwa. Po pierwsze budżet państwa i budżet środków europejskich to instytucje zasilające finansowo inne jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządowe. W ciągu ostatnich dwudziestu lat stopniowo przekazywano zadania publiczne jednostkom, które nie były bezpośrednio finansowane z budżetu państwa, przyznając im również źródła dochodów własnych. Ponieważ dochody te nie wystarczały do całkowitego sfinansowania zadań przekazanych tym jednostkom, budżet państwa stawał się narzędziem redystrybucji środków wewnątrz sektora finansów publicznych. Bez przeanalizowania wielkości tych zasileń oraz ich wpływu na finanse zasilanych jednostek i na stopień realizacji ich zadań trudno jest właściwie ocenić wykonanie budżetu państwa.

Po drugie Rada Ministrów oraz ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej realizują różnego rodzaju polityki nie tylko za pomocą jednostek im podległych, ale również poprzez oddziaływanie na inne jednostki sektora. Jednostki budżetowe, finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, realizują przede wszystkim zadania związane z tworzeniem i nadzorowaniem określonych polityk, a nie z dostarczaniem usług publicznych ludności lub przedsiębiorstwom. Co prawda wpływ organów rządowych na jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony ze względu na brak podległości, lecz nawet w ich przypadku możliwe jest oddziaływanie za pomocą narzędzi prawnych (np. ustawy zainicjowane przez Radę Ministrów, rozporządzenia) i finansowych (programy rządowe, dofinansowanie projektów unijnych, dotacje do zadań powierzonych). Trudno uznać, że Minister Zdrowia nie jest odpowiedzialny za stan publicznej służby zdrowia, a Minister Edukacji Narodowej – za jakość oświaty w Polsce, mimo że w większości zadania z zakresu ochrony zdrowia i oświaty nie są finansowane z budżetu państwa.

Po trzecie zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych jest obligatoryjną częścią sprawozdania z wykonania budżetu państwa, a właśnie tego dokumentu dotyczy niniejsza analiza. 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.

Warto zwrócić uwagę, że koncentrowanie się jedynie na wykonaniu budżetu państwa, w oderwaniu od sytuacji w całym sektorze finansów publicznych, może prowadzić do błędnych wniosków. Przy tak złożonym systemie przepływów pieniężnych, jaki występuje w sektorze finansów publicznych, nawet posługiwanie się pojęciem „wykonanie budżetu państwa” może być mylące, gdyż sugeruje, że budżet ten można łatwo wyodrębnić i poddać ocenie.

1. Dochody, wydatki i deficyt sektora finansów publicznych

Według danych z Ministerstwa Finansów dochody sektora finansów publicznych w 2014 r. wyniosły 677,2 mld zł, co odpowiadało 39,2% produktu krajowego brutto. Wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 716,9 mld zł, tj. 41,5% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych był zatem, zdaniem Ministra Finansów, równy 39,7 mld zł, czyli 2,3% PKB.

Od dwóch lat Najwyższa Izba Kontroli wskazuje w analizie wykonania budżetu państwa, że Minister Finansów istotnie zawyża dochody i zaniża deficyt sektora finansów publicznych. NIK wykryła tę nieprawidłowość w wyniku kontroli dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, przeprowadzonej na przełomie 2012 i 2013 r.³⁴⁹ W rezultacie w przyjętym przez Radę Ministrów i przekazanym Sejmowi sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przedstawiony został korzystniejszy obraz sytuacji finansowej państwa, niż występuje w rzeczywistości.

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 art. 7 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nakazujący ustalenie dochodów i wydatków publicznych po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora.

Z danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów wynika, że w 2014 r. wykazano o 8,3 mld zł niższy, w stosunku do przyjętych standardów, deficyt sektora finansów publicznych przy założeniu, że inne operacje zostały wykazane prawidłowo.³⁵⁰ Podobnie jak miało to miejsce w dwóch poprzednich latach, wniosek Najwyższej Izby Kontroli dotyczący zmiany sposobu liczenia dochodów publicznych i deficytu sektora finansów publicznych nie został uwzględniony przez Ministra Finansów. Deficyt sektora finansów publicznych został znacząco zaniżony w całym okresie, jaki nastąpił po zmianie sposobu finansowania kosztów reformy emerytalnej, czyli w latach 2004-2014. Łączne zaniżenie deficytu w tych latach wyniosło 152,3 mld zł, czyli średnio 14,6 mld zł rocznie. Od 2004 r. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i społeczeństwu zbyt optymistyczną informację o stanie finansów państwa, zamieszczając w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa zbyt niski deficyt sektora finansów publicznych.

Po wyeliminowaniu z dochodów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do FUS rzeczywiste dochody sektora finansów publicznych w 2014 r. wyniosły 668,9 mld zł, co odpowiada 38,7% wartości produktu krajowego brutto. Deficyt sektora finansów publicznych, który Rada Ministrów powinna wykazać w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2014 r., wyniósł 39,7 mld zł, czyli 2,8% PKB. W poniższej tabeli zaprezentowano zarówno dochody i deficyt obliczone w Ministerstwie Finansów, jak i dochody oraz deficyt wyliczone przez Najwyższą Izbę Kontroli.

³⁴⁹ 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/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,11720.html>

³⁵⁰ Zestawienie dochodów i wydatków publicznych zostało wykonane pod koniec maja br., dlatego NIK szczegółowo nie kontrolowała poprawności jego sporządzenia.

Tabela 58. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2008-2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	mld zł						
Dochody według Ministra Finansów	514,0	539,7	551,1	602,7	651,1	650,3	677,2
Dochody według NIK	494,1	518,6	528,8	587,3	642,9	639,6	668,9
Wydatki ogółem	534,0	590,8	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9
Wynik według Ministra Finansów	-20,0	-51,1	-84,7	-57,4	-38,2	-48,9	-39,7
Wynik według NIK	-39,9	-72,2	-107,0	-72,8	-46,3	-59,6	-48,0
rok poprzedni = 100							
Dochody według Ministra Finansów	105,7	105,0	102,1	109,4	108,0	99,9	104,1
Dochody według NIK	105,1	105,0	101,9	111,1	109,5	99,5	104,6
Wydatki ogółem	110,1	110,6	107,6	103,8	104,4	101,4	102,5
Wynik według Ministra Finansów	x	255,4	165,7	67,8	66,5	128,0	81,2
Wynik według NIK	262,2	180,8	148,2	68,0	63,6	128,6	80,5
PKB = 100							
Dochody według Ministra Finansów	40,2	39,6	38,3	38,8	40,3	39,1	39,2
Dochody według NIK	38,7	38,1	36,8	37,8	39,8	38,5	38,7
Wydatki ogółem	41,8	43,4	44,2	42,5	42,7	42,1	41,5
Wynik według Ministra Finansów	-1,6	-3,8	-5,9	-3,7	-2,4	-2,9	-2,3
Wynik według NIK	-3,1	-5,3	-7,4	-4,7	-2,9	-3,6	-2,8

Źródło: dane otrzymane podczas kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2013, obliczenia własne NIK.

Jednostki sektora finansów publicznych uzyskały największe wpływy z tytułu dochodów podatkowych. Po dwuletnim okresie zahamowania wzrostu dochody podatkowe zwiększyły się w 2014 r. o 5,5%. Mimo to dochody te wciąż stanowiły stosunkowo niską część PKB równą 18,5%. Przypomnieć należy, że jeszcze w 2007 r. dochody podatkowe stanowiły 21,8% PKB, a w latach 2006-2012 ani razu nie spadły poniżej 19%. Niski poziom dochodów podatkowych prowadzi do ograniczenia wydatków publicznych i zmniejsza możliwości inwestycyjne państwa. Odbudowanie bazy podatkowej wydaje się najistotniejszym zadaniem z zakresu polityki dochodowej rządu w następnych latach.

Również o 5,5% wzrosły krajowe dochody niepodatkowe. W odróżnieniu od wpływów podatkowych, które nadal były niskie, dochody niepodatkowe kształtowały się nieco powyżej długookresowej średniej, obliczonej w relacji do produkcji krajowej. W 2014 r. stanowiły one 16,1% PKB. W związku z niskimi dochodami podatkowymi państwo częściowo równoważyło swoje potrzeby finansowe za pomocą dochodów z innych, niepodatkowych źródeł.

W odróżnieniu od dochodów krajowych – podatkowych i niepodatkowych – dochody ze źródeł zagranicznych zmniejszyły się o 2,7% – z 72,8 mld zł do 70,8 mld zł. Niemniej należy pamiętać, że od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. dochody zagraniczne były wyższe tylko raz, przed rokiem. Dla porównania warto wskazać, że w latach 2010-2011, gdy realizowano wiele dużych inwestycji transportowych w związku z mistrzostwami Euro 2012, dochody publiczne z tytułu pomocy zagranicznej były średnio o 25 mld zł niższe niż w 2014 r.

Wspomniany już problem niskich dochodów podatkowych w relacji do PKB dotyczy przede wszystkim podatków dochodowych, a zwłaszcza PIT. Jak wskazują dane OECD, wpływy z podatków dochodowych w relacji do PKB są w Polsce bardzo niskie na tle innych państw należących do tej organizacji. W 2012 r. wpływy z tych podatków stanowiły w Polsce 6,6% PKB, a średnio w krajach OECD – 11,4% PKB.³⁵¹

³⁵¹ OECD (2014), Revenue Statistics 2014, OECD Publishing, str. 90, 94 i 96. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-2014_rev_stats-2014-en-fr.

Tabela 59. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2008-2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	mld zł						
Dochody ogółem według NIK	494,1	518,6	528,8	587,3	642,9	639,6	668,9
Dochody podatkowe	274,9	268,0	276,0	301,3	307,4	302,4	319,0
w tym: Podatki pośrednie	153,4	154,8	165,0	180,1	181,8	175,0	186,6
PIT	67,2	62,7	62,5	67,5	70,6	73,8	78,1
CIT	34,5	30,7	27,8	31,6	31,8	29,2	29,6
Podatki gminne	17,6	17,7	19,0	20,1	21,7	22,5	23,3
Krajowe dochody niepodatkowe według NIK	198,2	214,6	211,8	233,8	266,9	264,4	279,0
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	21,0	36,0	41,0	50,7	68,7	72,8	70,8
Rok poprzedni = 100							
Dochody ogółem według NIK	105,1	105,0	101,9	111,1	109,5	99,5	104,6
Dochody podatkowe	106,4	97,5	103,0	109,2	102,0	98,4	105,5
w tym: Podatki pośrednie	104,9	100,9	106,6	109,2	100,9	96,2	106,6
PIT	110,2	93,3	99,7	108,0	104,6	104,4	105,9
CIT	107,8	89,0	90,6	113,7	100,7	91,9	101,1
Podatki gminne	102,4	100,6	107,5	105,7	108,1	103,7	103,7
Krajowe dochody niepodatkowe według NIK	100,8	108,3	98,7	110,4	114,1	99,1	105,5
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	140,7	171,4	113,6	123,7	135,5	106,1	97,3
PKB = 100							
Dochody ogółem według NIK	38,7	38,1	36,8	37,8	39,8	38,5	38,7
Dochody podatkowe	21,5	19,7	19,2	19,4	19,0	18,2	18,5
w tym: Podatki pośrednie	12,0	11,4	11,5	11,6	11,3	10,5	10,8
PIT	5,3	4,6	4,3	4,3	4,4	4,4	4,5
CIT	2,7	2,3	1,9	2,0	2,0	1,8	1,7
Podatki gminne	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Krajowe dochody niepodatkowe według NIK	15,5	15,8	14,7	15,0	16,5	15,9	16,1
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	1,6	2,6	2,8	3,3	4,2	4,4	4,1

Źródło: dane Ministerstwa Finansów uzyskane w trakcie kontroli; 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.

Stopniowo rośnie udział składek z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń w dochodach sektora finansów publicznych. Od 2010 do 2014 r. dochody sektora zwiększyły się o 26,5%, natomiast wpływy ze składki wzrosły o 36,3%, na co wpłynęło w dużym stopniu przeniesienie części składki z otwartych funduszy emerytalnych do FUS. W 2014 r. dochody ze składek stanowiły ponad 1/4 dochodów sektora finansów publicznych oraz prawie 2/3 krajowych dochodów niepodatkowych. Inne istotne pozycje w dochodach niepodatkowych stanowią opłaty oraz dochody z majątku. Niestety w sporządzonym w Ministerstwie Finansów zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, publikowanym w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, brakuje 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 (4,8 mld zł), wpłaty z zysku NBP, których w ogóle nie było, oraz cło (2,4 mld zł), przy jednoczesnym pozostawieniu 97,7 mld zł, tj. około 14,6% dochodów ogółem, jako nierozliczonej kwoty (pozostałe dochody) należy ocenić jako działanie zmniejszające przejrzystość zestawienia dochodów publicznych.

Stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej w kraju stanowiła dobrą okazję, aby ograniczyć nierównowagę finansową państwa. Rada Ministrów ją wykorzystała i ograniczyła *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych* z 4,0% PKB do 3,2% PKB. Niestety nie udało się wypełnić kryterium deficytu, określonego w art. 126 Traktatu o Unii Europejskiej i w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu na 3% PKB. Aby spełnić to kryterium, Polska musiałaby wykonać w 2014 r. wydatki mniejsze o około 3 mld zł w stosunku do poniesionych, co przy większej determinacji byłoby wykonalne. Niemniej postępowanie w redukowaniu nierównowagi finansów publicznych należy ocenić jako znaczące, a Polska jest na dobrej drodze do spełnienia wyżej wymienionego kryterium. Potwierdza to rekomendacja Kolegium Komisarzy Unii Europejskiej, dotycząca zniesienia procedury nadmiernego deficytu, nałożonej na Polskę w 2009 r.

Zmniejszył się także *deficyt sektora finansów publicznych* – z 3,6% PKB w 2013 r. do 2,8% PKB w roku następnym. Wydatki rosły wolniej od dochodów publicznych, ale – co ważne – poprawę wyniku finansowego osiągnięto na skutek niskiego wzrostu wydatków bieżących, a nie wydatków majątkowych. W ubiegłorocznej analizie NIK wskazywała na znaczące obniżenie się nakładów publicznych na inwestycje. Okazało się, że było to zjawisko jednoroczne, a w 2014 r. jednostki sektora finansów publicznych powróciły na ścieżkę wysokich nakładów inwestycyjnych. Te ostatnie zwiększyły się bowiem w stosunku do 2013 r. aż o 15,8%, ponownie – tak jak w latach 2010-2012, przekraczając poziom 80 mld zł. Jak już wspomniano, wysokiemu wzrostowi wydatków majątkowych w 2014 r. nie towarzyszył wzrost dochodów zagranicznych. Przeciwnie, dochody te zmniejszyły się o 2 mld zł. Wzrost nakładów na inwestycje został zatem w całości pokryty środkami krajowymi. W tym czasie wydatki bieżące wzrosły o zaledwie 1%, mimo wzrostu o 3,6% wydatków bieżących jednostek sektora finansów publicznych oraz wzrostu o 3,3% świadczeń dla osób fizycznych. Inne kategorie wydatków bieżących, wyszczególnione w zestawieniu przekazanym przez Ministra Finansów, uległy obniżeniu: koszty obsługi długu zmniejszyły się o 19,1%, dotacje i subwencje – o 2,3%, a wpłaty do budżetu UE – o 4,7%.

Na skutek ograniczenia wzrostu wydatków bieżących, w 2014 r. relacja wydatków publicznych do PKB zmniejszyła się do najniższego poziomu od 2007 roku, tzn. do 41,5%. Instytucje sektora finansów publicznych przeznaczyły 4,8% PKB na finansowanie publicznych inwestycji, a 36,7% PKB na wydatki bieżące, z tego 16,5% PKB na świadczenia dla osób fizycznych, 13,6% PKB – na bieżące utrzymanie własnych jednostek, 2,1% – na obsługę długu, 3,5% – na dotacje i subwencje oraz 1,0% PKB na wpłaty do Unii Europejskiej.

Tabela 60. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2008-2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	mld zł						
Wydatki ogółem	534,0	590,8	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9
Wydatki bieżące	475,3	521,3	553,8	573,3	601,3	627,7	634,1
w tym: Świadczenia ¹	203,2	223,8	237,4	242,7	255,2	276,2	285,2
Obsługa długu	26,9	34,1	36,5	39,1	46,2	45,1	36,5
Środki własne UE	12,2	13,4	14,3	14,7	15,9	18,1	17,3
Inne wydatki	233,0	250,0	265,6	276,8	284,0	288,3	295,1
Wydatki majątkowe ²	58,7	69,6	81,9	86,8	88,0	71,5	82,7
Rok poprzedni = 100							
Wydatki ogółem	110,1	110,6	107,6	103,8	104,4	101,4	102,5
Wydatki bieżące	109,4	109,7	106,3	103,5	104,9	104,4	101,0
w tym: Świadczenia ¹	107,8	110,1	106,1	102,2	105,1	108,2	103,3
Obsługa długu	92,4	126,7	107,0	107,2	118,1	97,7	80,9
Środki własne UE	115,0	109,8	106,9	102,7	108,2	113,7	95,3
Inne wydatki	112,9	107,3	106,2	104,2	102,6	101,5	102,4
Wydatki majątkowe ²	116,0	118,6	117,7	105,9	101,4	81,2	115,8
PKB = 100							
Wydatki ogółem	41,8	43,4	44,2	42,5	42,7	42,1	41,5
Wydatki bieżące	37,2	38,3	38,5	36,9	37,2	37,8	36,7
w tym: Świadczenia ¹	15,9	16,4	16,5	15,6	15,8	16,6	16,5
Obsługa długu	2,1	2,5	2,5	2,5	2,9	2,7	2,1
Środki własne UE	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0
Inne wydatki	18,2	18,4	18,5	17,8	17,6	17,3	17,1
Wydatki majątkowe ²	4,6	5,1	5,7	5,6	5,4	4,3	4,8

¹ Do 2011 r. wydatki socjalne.

² Do 2011 r. wydatki kapitałowe.

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2008–2013, obliczenia własne.

W 2014 r. zwiększyła się przewaga Polski nad większością innych krajów Unii Europejskiej pod względem akumulacji brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych liczonej w relacji do PKB.³⁵² W Polsce przyrost majątku narodowego, finansowany ze środków publicznych, odpowiadał 4,4% PKB, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej wynosił 2,9% PKB. Polskę pod tym względem wyprzedziło jedynie pięć państw: Bułgaria, w której akumulacja brutto finansowana środkami publicznymi stanowiła 5,0% PKB, Estonia (5,3% PKB), Węgry (5,2% PKB), Słowenia (5,2% PKB) i Szwecja (4,5% PKB). Dane te wskazują, że w Polsce w dalszym ciągu inwestycje publiczne stanowią znacznie większą część PKB niż średnio w Unii Europejskiej.

Dane o akumulacji brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych w poszczególnych obszarach działalności państwa kończą się na 2013 r. Podobnie jak we wcześniejszych latach przewaga Polski wynikała przede wszystkim z wyższej akumulacji brutto w sferze spraw gospodarczych (w tym transportu), a w mniejszym stopniu także w sferze obrony, ochrony środowiska, zdrowia i kultury. Największą przewagą Polska zachowała w sferze spraw gospodarczych. W 2013 r. akumulacja brutto w tym obszarze wyniosła 1,7% PKB w Polsce oraz średnio 1,0% PKB we wszystkich

³⁵² 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://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/definicje-pojec/6,pojcie.html>

krajach Unii Europejskiej. Chociaż nie są jeszcze dostępne dane za 2014 r., to należy przypuszczać, że przewaga Polski nad innymi krajami UE pod względem akumulacji brutto uległa ponownemu zwiększeniu, na co wskazuje istotny wzrost 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 ESA 2010³⁵³ 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.

Ograniczeniu deficytu finansów publicznych towarzyszyło zmniejszenie się wielkości państwowego długu publicznego z 882,3 mld zł na koniec 2013 r. do 826,8 mld zł rok później. W ciągu jednego roku dług publiczny zmniejszył się aż o 55,5 mld zł. Wynikało to przede wszystkim z umorzenia obligacji skarbowych przejętych od OFE. Po raz pierwszy od 2009 r. dług publiczny znalazł się poniżej progu 50% PKB, na poziomie 47,8%.

W stosunku do danych z końca 2012 r. i 2013 r. zmniejszyła się również wartość długu instytucji rządowych i samorządowych, liczonego zgodnie z metodologią unijną. Na koniec 2014 r. dług ten wynosił 866,5 mld zł, czyli o 40 mld zł więcej niż dług publiczny liczony według metodologii krajowej, a jednocześnie o 60 mld zł mniej niż przed rokiem. W ciągu 2014 r. wartość długu instytucji rządowych i samorządowych obniżyła się z 55,7% do 50,1% PKB. Państwo polskie jest znacznie mniej zadłużone od większości państw Unii Europejskiej, w której dług publiczny na koniec 2014 r. wynosił średnio 86,6% PKB, a osiemnaście państw UE było bardziej zadłużonych niż Polska. W Grecji, Włoszech, Portugalii, Irlandii, Cyprze i Belgii dług publiczny przekraczał wartość rocznego produktu krajowego brutto.

³⁵³ ESA2010 – obowiązująca od września 2014 r. metodyka określająca definicje, klasyfikacje i zasady stosowane do zestawiania rachunków narodowych, co zapewnia porównywalność danych opracowywanych przez państwa będące członkami UE. Umożliwia ona dokonywanie porównań międzynarodowych z danymi o krajach spoza UE, ponieważ jest oparta na ogólnoświatowym Systemie Rachunków Narodowych (2008 SNA), przyjętych przez Komisję Statystyczną Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Tabela 61. Podstawowe dane o wyniku oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2008-2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	mld zł						
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-46,9	-99,6	-110,9	-76,2	-60,4	-66,7	-55,2
Sektor rządowy	-49,8	-73,2	-90,1	-63,1	-59,4	-59,3	-36,2
Sektor samorządowy	-2,3	-14,3	-17,7	-11,7	-4,5	-2,8	-2,9
Sektor ubezpieczeń społecznych	5,2	-12,1	-3,1	-1,3	3,5	-4,6	-16,1
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	600,8	684,1	777,4	851,4	878,4	926,1	866,5
	PKB = 100						
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-3,7	-7,3	-7,7	-4,9	-3,7	-4,0	-3,2
Sektor rządowy	-3,9	-5,4	-6,3	-4,1	-3,7	-3,6	-2,1
Sektor samorządowy	-0,2	-1,1	-1,2	-0,8	-0,3	-0,2	-0,2
Sektor ubezpieczeń społecznych	0,4	-0,9	-0,2	-0,1	0,2	-0,3	-0,9
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	47,0	50,2	54,1	54,8	54,4	55,7	50,1

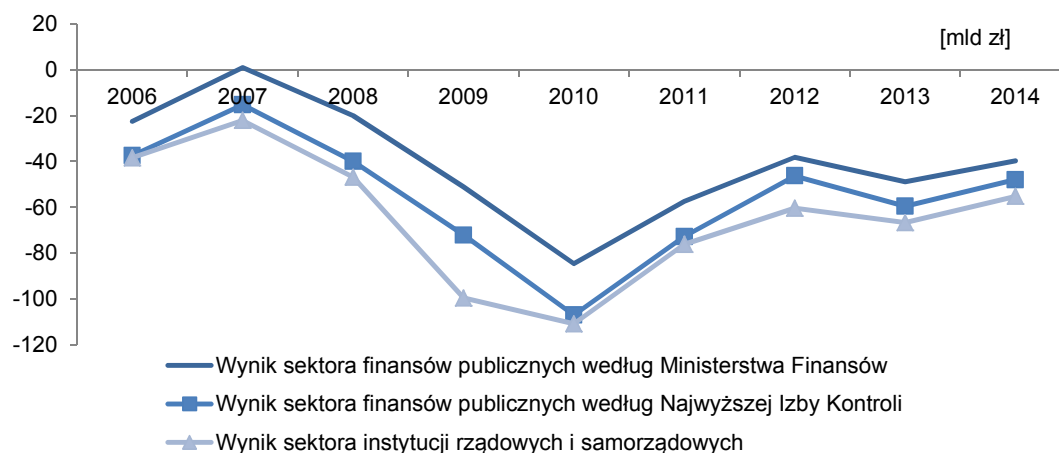
Źródło: Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r., 2010 r., 2011 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych>, dane Ministerstwa Finansów na temat długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2014 r.

Zgodnie z metodologią unijną Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA2010 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r. stanowił 3,2% PKB. Gdyby do dochodów sektora zaliczono transfer aktywów z otwartych funduszy emerytalnych o wartości 158,5 mld zł, to zamiast deficytu należałoby wykazać nadwyżkę równą 6,0% PKB. Jednak zgodnie z ESA2010 przejęcie aktywów z OFE, któremu towarzyszyło przejęcie zobowiązań ubezpieczonych, nie jest traktowane jako dochód, tylko jako zaliczka finansowa, dlatego nie ma wpływu na wynik sektora.

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 według metodologii krajowej wynikał między innymi z nieprawidłowego zaliczania do dochodów publicznych transferu z budżetu państwa do FUS z tytułu refundacji ubytku składki przekazywanej OFE. Ze względu na tę nieprawidłowość wielu analityków traktuje wielkość deficytu, zamieszczaną przez Radę Ministrów w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, jako niewiarygodną i korzysta z zestawień unijnych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli utrzymywanie praktyki polegającej na zaniżaniu deficytu finansów publicznych osłabia zaufanie do państwa.

Porównanie danych dotyczących deficytu potwierdza, że gdyby Minister Finansów zastosował 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 2014 r. deficyt sektora finansów publicznych obliczony w Ministerstwie Finansów był o 0,9% PKB 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 0,4% PKB. Uwzględnienie wniosku NIK pozwoliłoby na przedstawienie rzetelnego obrazu sytuacji finansowej państwa, zgodnie z obowiązującą w Polsce metodologią.

Wykres 36. Wynik sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006-2014



Źródło: Dane przekazane przez Ministerstwo Finansów; Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006-2013; Główny Urząd Statystyczny, Komunikaty dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009-2014, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych>; obliczenia własne NIK.

2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych

System finansów publicznych w Polsce wciąż nie został zdecentralizowany. Instytucje podsektora rządowego, przede wszystkim budżet państwa, pobierają znacznie wyższe, w stosunku do wykonywanych przez nie zadań, dochody publiczne, a następnie część środków przekazują do innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek z podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. W przypadku podsektora samorządowego taka sytuacja prowadzi do zależności jednostek od środków rozdzielanych centralnie, co w pewnym stopniu ogranicza ich samorządność. W przypadku jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych mamy natomiast do czynienia z zależnością zarówno finansową, jak i kompetencyjną.

Ze względu na taki system finansowania zadań publicznych największa część dochodów publicznych została zrealizowana w podsektorze rządowym, przede wszystkim w budżecie państwa i budżecie środków europejskich. Mimo że w tym podsektorze wykonano również największe wydatki publiczne, to były one znacznie mniejsze od zgromadzonych dochodów. Nadwyżka jednostek podsektora wyniosła bowiem ponad 111 mld zł. 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 zadań publicznych wykonywanych przez jednostki podsektora rządowego wymagało w 2014 roku wykorzystania tylko 69,6% zgromadzonych przez te jednostki dochodów publicznych, a w budżecie państwa jeszcze mniej (załewie 55,1%); nadwyżka dochodów publicznych nad wydatkami publicznymi finansowymi bezpośrednio z budżetu państwa wyniosła aż 124,5 mld zł, środki te zostały przekazane do innych jednostek sektora finansów publicznych, przede wszystkim do podsektora ubezpieczeń społecznych i podsektora samorządowego, w celu sfinansowania ich zadań,

- zadania publiczne wykonywane przez jednostki podsektora samorządowego są finansowane w około 50% środkami przekazanymi z innych jednostek sektora finansów publicznych, przede wszystkim z podsektora rządowego,
- w podsektorze ubezpieczeń społecznych dochody własne jednostek pokrywają 77,7% ich wydatków, 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 8,9% wydatków, a pozostałą kwotę stanowi przede wszystkim dotacja z budżetu państwa.

Tabela 62. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2014 r. według podsektorów

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych					
	Ogółem		Podsektor rządowy		Podsektor samorządowy	Podsektor ubezpieczeń społecznych
	w tym: ujęte w ustawie budżetowej		Ogółem	w tym: budżet państwa		
mld zł						
Dochody według NIK						
Przed konsolidacją	932,6	585,1	412,6	283,5	239,4	280,7
Po konsolidacji	668,9	489,0	366,7	277,2	107,3	194,8
Wydatki						
Przed konsolidacją	980,6	632,1	443,0	312,5	241,3	296,4
Po konsolidacji	716,9	438,0	255,5	152,7	210,8	250,6
Wynik według NIK						
Przed konsolidacją	-48,0	-47,0	-30,4	-29,0	-1,9	-15,7
Po konsolidacji	-48,0	51,0	111,3	124,5	-103,5	-55,8
	%					
Dochody według NIK						
Przed konsolidacją	100,0	62,7	44,2	30,4	25,7	30,1
Po konsolidacji	100,0	73,1	54,8	41,4	16,0	29,1
Wydatki						
Przed konsolidacją	100,0	64,5	45,2	31,9	24,6	30,2
Po konsolidacji	100,0	61,1	35,6	21,3	29,4	35,0
Wynik według NIK						
Przed konsolidacją	100,0	97,9	63,3	60,4	3,9	32,8
Po konsolidacji	100,0	-106,3	-232,0	-259,6	215,7	116,3

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 w całym sektorze.

Analiza dochodów i wydatków jednostek sektora finansów publicznych nie wystarcza, aby ocenić skalę nierównowagi finansowej państwa oraz skalę nierównowagi finansowej w samym budżecie państwa. Dzieje się tak ze względu na:

- sztuczne, ekonomicznie nieuzasadnione przeniesienie części deficytu i długu publicznego do instytucji publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a w efekcie do niewykazania tych wielkości w oficjalnej statystyce deficytu i długu publicznego,
- pomijanie w wydatkach budżetu państwa niektórych transferów do innych jednostek sektora.

Zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu prowadzenia Krajowego Funduszu Drogowego oraz zobowiązania PKP PLK wynikające z realizacji dużych inwestycji kolejowych świadczą o tym, że nierównowaga finansowa państwa jest większa niż wynika z prezentowanych zestawień. Na obu wyżej wymienionych jednostkach spoczywa ciężar finansowania zadań publicznych, mimo że nie mają one wystarczających środków na realizację tego celu. 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. 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.

Należy także podkreślić problem zaniżania wielkości wydatków i deficytu budżetu państwa w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa. Co prawda takie działania są zgodne z prawem, dlatego NIK nie kwestionuje ich legalności, natomiast nie są one ujmowane w sposób odpowiadający ich charakterowi ekonomicznemu, szkodzą przejrzystości finansów publicznych i prowadzą do wykazywania mniejszej nierównowagi w budżecie państwa niż wynika z analizy faktycznych przepływów finansowych. Działania te polegają na przekazywaniu istotnej części środków publicznych z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów z pominięciem wydatków budżetu państwa, w formie rozchodów. W 2014 r. zidentyfikowano następujące działania, które miały wpływ na wykazywanie niższego deficytu budżetu państwa:

- do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano środki na refundację utraconych przez FUS wpływów ze składki stanowiącej dochody otwartych funduszy emerytalnych – 8,3 mld zł,
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych otrzymał pożyczkę z budżetu państwa na sfinansowanie niedoborów – 8,9 mld zł,
- do wybranych jednostek przekazano środki uzyskane w wyniku prywatyzacji Skarbu Państwa – 0,7 mld zł.

Łączne skutki finansowe wyżej wymienionych działań wyniosły 17,9 mld zł, co stanowiło 1,0% PKB.

Z zestawienia planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej wynika, że Sejm za pomocą tej ustawy sprawuje kontrolę nad 73,1% dochodów publicznych oraz 61,1% wydatków publicznych. Jeśli w obliczeniach pominie się podsektor samorządowy, który ma swoje własne, lokalne organy władzy, i pozostawi tylko jednostki podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych, to dochody jednostek ujętych w ustawie budżetowej stanowiąc będą 87,1% dochodów publicznych i 86,6% 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 po konsolidacji, zawartych w planach finansowych znajdujących się w ustawie budżetowej na lata 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	395,5	427,6	433,5	438,0	108,1	101,4	101,0	110,7
Budżet państwa	149,3	157,7	158,8	152,7	105,6	100,7	96,1	102,3
Budżet środków europejskich	41,1	52,6	47,9	49,5	127,8	91,0	103,3	120,2
Państwowe fundusze celowe	192,4	202,0	213,9	223,0	105,0	105,9	104,3	115,9
Agencje wykonawcze	5,8	6,7	5,8	6,1	116,2	86,7	104,4	105,1
Instytucje gospodarki budżetowej	0,8	0,8	0,8	0,8	98,8	99,0	110,6	108,2
Pozostałe państwowe osoby prawne	6,0	7,7	6,3	5,9	128,5	81,3	93,3	97,4
	Wydatki publiczne ogółem = 100							
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	59,9	62,0	62,0	61,1				
Budżet państwa	22,6	22,9	22,7	21,3				
Budżet środków europejskich	6,2	7,6	6,8	6,9				
Państwowe fundusze celowe	29,2	29,3	30,6	31,1				
Agencje wykonawcze	0,9	1,0	0,8	0,9				
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,1	0,1	0,1				
Pozostałe państwowe osoby prawne	0,9	1,1	0,9	0,8				

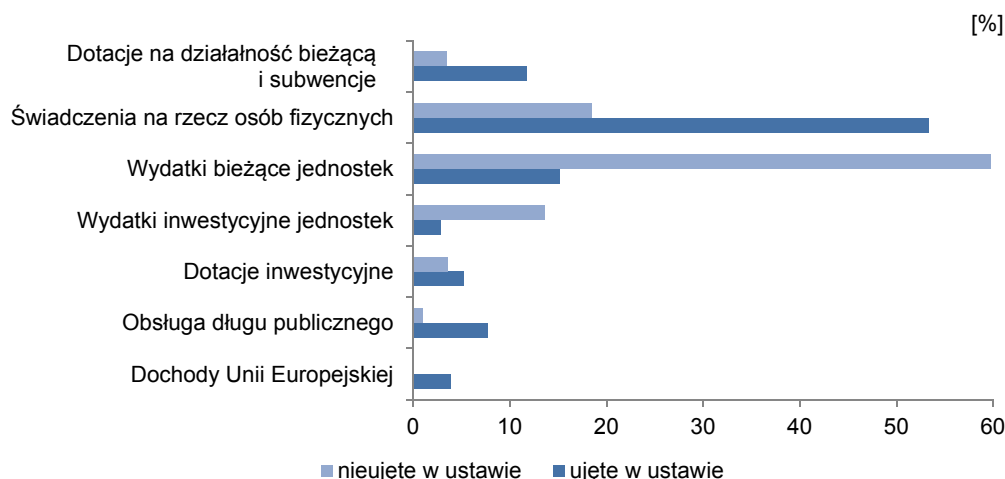
Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Największą część wydatków publicznych ujętych w ustawie budżetowej to wydatki funduszy celowych, a nie wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W latach 2011-2014 wydatki funduszy celowych stanowiły około 30% całkowitych wydatków publicznych. Drugie miejsce zajmował budżet państwa, z którego finansowano około 22% wydatków sektora finansów publicznych. O ile jednak udział funduszy celowych w finansowaniu zadań publicznych stale rośnie, to udział budżetu państwa jest coraz mniejszy. Wskazuje to na rosnące znaczenie zadań finansowanych ze środków funduszy w działalności państwa, zwłaszcza zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia i pomocy osobom bezrobotnym.

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, mimo że jest ich wiele, łącznie wykonały w badanych latach niespełna 2% wydatków publicznych.

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 73% wykonanych przez te jednostki wydatków publicznych. Natomiast wśród wydatków realizowanych przez jednostki ujęte w ustawie budżetowej przeważały świadczenia na rzecz osób fizycznych (53%), a wydatki własne stanowiły jedynie 18% wydatków publicznych. Niewiele mniejszy udział w wydatkach jednostek ujętych w ustawie miały dotacje na działalność bieżącą i inwestycyjną oraz subwencje, a niespełna 8% 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 w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Jednostki podsektora samorządowego w ubiegłym roku wykonały aż 23,7% wszystkich wydatków publicznych. W odróżnieniu od jednostek podsektorów rządowego i ubezpieczeń społecznych jednostki podsektora samorządowego działają niezależnie od organów władzy centralnej, jedynym dla nich ograniczeniem jest konieczność przestrzegania obowiązujących przepisów. Niezależność samorządów polega m.in. na tym, że jednostki te samodzielnie ustalają i wykonują swoje plany finansowe, nie są one więc ani uchwalane przez Sejm w ustawie budżetowej, ani zatwierdzane przez organy władzy rządowej.

Najważniejszą grupą instytucji samorządowych są jednostki samorządu terytorialnego (jst), czyli gminy, powiaty i województwa samorządowe. W 2014 r. wydatki publiczne wykonane przez te jednostki stanowiły 23,7% wydatków sektora finansów publicznych oraz 80,6% wydatków publicznych zrealizowanych w podsektorze samorządowym. Od kilku lat udział ten utrzymuje się na zbliżonym poziomie.

W 2014 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dochody w wysokości 194,3 mld zł, dysponowały zatem prawie o 6% większymi środkami niż przed rokiem. Jeszcze bardziej wzrosły dochody własne – o 7,5%, na co złożyły się wysokie wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i wpływy z opłat. Wzrost wpływów z PIT możliwy był przede wszystkim dzięki poprawie sytuacji gospodarczej, zaś duża dynamika opłat wynikała ze wzrostu wpływów z tytułu gospodarki odpadami (2014 r. był pierwszym pełnym rokiem gospodarowania przez gminy odpadami komunalnymi) oraz ze wzrostu wpływów z „innych opłat stanowiących dochody jst”. Klasyfikacja dochodów, ogłoszona przez Ministra Finansów, nie pozwala na ustalenie, jakie było źródło tych opłat, mimo że wpływy z tego tytułu zapewniły samorządom ponad 3,2 mld zł³⁵⁴. Jest to niewątpliwie jedna z wad nieprzejrzystego systemu klasyfikowania dochodów budżetowych, wprowadzonego przez Ministra Finan-

³⁵⁴ Chodzi o dochody wykazane przez jst w rozdziale *Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego* na podstawie ustaw – w paragrafie 049 – wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw.

sów w 2010 roku.³⁵⁵ Dzięki temu, że dynamika dochodów własnych była wyższa od dynamiki dochodów od innych jednostek publicznych (głównie z budżetu państwa), udział dochodów własnych nieznacznie przekroczył, po raz pierwszy od sześciu lat, połowę dochodów ogółem. Wskaźnik ten pokazuje, że samorzady są wciąż mocno uzależnione od pieniędzy przekazywanych im przez inne jednostki sektora finansów publicznych. W tej kwestii w ciągu ostatniego dziesięciolecia niewiele się zmieniło.

Dotacje były drugą, obok dochodów własnych, kategorią dochodów jst, które silnie wzrosły. Dochody jst z tytułu dotacji zwiększyły się w 2014 r. aż o 10%, osiągając rekordowy poziom 45,7 mld zł (warto przypomnieć, że jeszcze w 2005 r. dochody jst z tego tytułu wynosiły zaledwie 15,6 mld zł, w ciągu dziewięciu lat wzrosły zatem trzykrotnie). Wysoki, sięgający 4,2 mld zł, wzrost dotacji dla jst, jaki wystąpił w 2014 r., wynikał przede wszystkim ze zwiększonego transferu środków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na:

- realizację programów finansowanych ze środków europejskich (wzrost o 1,7 mld zł),
- zadania własne gmin, głównie dotyczące finansowania przedszkoli (wzrost o 0,9 mld zł),
- zadania zlecone gminom z zakresu administracji rządowej lub inne zadania zlecone ustawami – głównie na: wypłatę świadczeń z pomocy społecznej, organizację wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz pozostałą działalność w dziale *pomoc społeczna* (0,6 mld zł).

Warto odnotować, że po raz pierwszy od co najmniej kilkunastu lat zmalała wielkość subwencji ogólnej, przekazywanej samorządom z budżetu państwa. Część oświatowa subwencji, pomyślana jako źródło finansowania zadań oświatowych przez jst, utrzymała się na poziomie z 2013 r., natomiast zmniejszyła się część wyrównawcza subwencji, przeznaczona głównie na wyrównywanie dochodów między samorządami. Wynikało to z bardziej równomiernego rozłożenia dochodów własnych.

Dzięki znacząco wyższym dochodom samorzady mogły zrealizować w 2014 r. znacznie większe wydatki. Wzrosły przede wszystkim wydatki majątkowe. Na inwestycje samorzady przeznaczyły aż 18% więcej środków niż przed rokiem, zbliżając się pod względem łącznych wydatków majątkowych do poziomu z bardzo udanego roku 2011. Powrót do wysokiego poziomu nakładów inwestycyjnych był możliwy nie tylko dzięki dopływowi o 2,3 mld zł większych środków unijnych, ale przede wszystkim dzięki przeznaczeniu o 3,5 mld zł większych nakładów na realizację projektów własnych, w całości finansowanych ze środków krajowych.

To, że o 6,4 mld zł wzrosły wydatki majątkowe jst, nie oznacza, że wszystkie samorzady więcej inwestowały. Prawie 36% jednostek przeznaczyło na inwestycje mniej niż w 2013 r. Uzasadnione zatem będzie pytanie, czy na skutek zwiększenia się dochodów własnych oraz napływu większych środków europejskich poziom inwestycji w samorządach się wyrównał, czy wręcz przeciwnie – był bardziej zróżnicowany niż przed rokiem. Z danych zawartych w sprawozdaniach Rb-28s wynika, że nakłady na inwestycje wzrosły znacznie bardziej w najbiedniejszych jednostkach niż w jednostkach najbogatszych. Wydatki majątkowe w grupie 10% gmin o najniższych dochodach, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wzrosły w ciągu roku średnio aż o 27,4%, podczas gdy w grupie 10% gmin o dochodach najwyższych – średnio o 14,7%.

W związku z szybszym wzrostem nakładów na inwestycje w biedniejszych gminach, zróżnicowanie między gminami pod względem wydatków majątkowych w przeliczeniu na mieszkańca zmniej-

³⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

szło się. Współczynnik zmienności nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca zmalał ze 122% do 93%, a odchylenie standardowe – z 689 zł do 608 zł. Dane te wskazują, że o ile pozytywnie należy ocenić sam fakt zmniejszenia się różnic w wielkości inwestycji, to problemem pozostaje wciąż duża skala tych różnic. Korelacja między dochodami ogółem i wydatkami na inwestycje, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyniosła aż 0,77 w 2013 r. i 0,71 w 2014 r. Gminy o niskich dochodach w dalszym ciągu przeznaczały znacznie mniejsze środki na inwestycje niż gminy o wysokich dochodach, a zatem luka cywilizacyjna wciąż się powiększała, tyle że nieco wolniej niż w poprzednich latach.

Tabela 64. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	mld zł						
DOCHODY OGÓŁEM	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5	194,3
Dochody własne	78,3	75,3	78,6	83,6	87,1	90,7	97,4
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	7,5	6,6	6,1	6,9	6,8	6,3	6,4
podatek dochodowy od osób fizycznych	28,5	27,0	26,9	29,4	30,8	32,5	35,1
podatek od nieruchomości	13,4	14,2	15,1	16,3	17,6	18,7	19,5
dochody z majątku	6,1	5,7	6,4	6,5	6,9	7,6	8,0
Dotacje celowe	23,8	34,2	37,0	39,3	39,7	41,5	45,7
Subwencja ogólna	40,5	45,3	47,2	48,3	50,7	51,3	51,2
WYDATKI OGÓŁEM	145,2	167,8	177,8	181,6	180,5	183,8	196,8
Wydatki majątkowe	31,9	43,1	44,2	42,4	35,6	35,0	41,4
Wydatki bieżące	113,3	124,7	133,6	139,2	144,8	148,8	155,4
w tym: wydatki na wynagrodzenia	42,0	46,1	49,7	54,1	56,1	57,0	58,5
wydatki na obsługę długu	1,3	1,4	1,9	2,7	3,5	2,8	2,5
WYNIK	-2,6	-13,0	-15,0	-10,3	-3,0	-0,4	-2,4
ZOBOWIĄZANIA	28,8	40,3	55,1	65,8	67,8	69,2	72,1
	Rok poprzedni = 100						
DOCHODY OGÓŁEM	108,5	108,6	105,2	105,2	103,6	103,4	105,9
Dochody własne	105,7	96,2	104,4	106,4	104,2	104,1	107,5
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	98,7	88,0	92,4	113,1	98,6	92,6	102,2
podatek dochodowy od osób fizycznych	111,3	94,7	99,6	109,3	104,8	105,3	108,1
podatek od nieruchomości	105,5	106,0	106,3	107,9	108,0	106,4	104,3
dochody z majątku	96,2	92,4	111,8	101,6	107,6	108,9	105,7
Dotacje celowe	116,1	143,9	108,1	106,2	100,9	104,7	110,0
Subwencja ogólna	110,1	111,9	104,2	102,4	104,8	101,2	99,9
WYDATKI OGÓŁEM	112,5	115,6	106,0	102,1	99,4	101,9	107,0
Wydatki majątkowe	117,7	135,1	102,6	95,9	84,0	98,3	118,1
Wydatki bieżące	111,1	110,1	107,1	104,2	104,1	102,8	104,4
w tym: wydatki na wynagrodzenia	112,0	109,8	107,9	108,8	103,7	101,5	102,7
wydatki na obsługę długu	130,0	107,7	135,7	142,1	129,2	81,2	87,8
ZOBOWIĄZANIA	111,2	140,0	136,7	119,4	103,2	102,0	104,3

Źródło: dane Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe;obliczenia własne>.

Podobnie jak dynamika wydatków majątkowych, tak i dynamika wydatków bieżących przewyższała dynamikę PKB, choć nie tak znacząco. Najmocniej wzrosły wydatki rzeczowe jednostek budżetowych, czemu nie można się dziwić, pamiętając, że był to pierwszy pełny rok finansowania przez gminy zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Wzrosło także dofinansowanie do niepublicznych placówek oświaty związane między innymi z przekazywaniem przez gminy szkół podmiotom z sektora prywatnego, dofinansowaniem samorządowych instytucji kultury, dotacjami do zadań zleconych organizacjom pożytku publicznego, a także wpłatami do budżetu państwa (tzw. „janosikowe”).

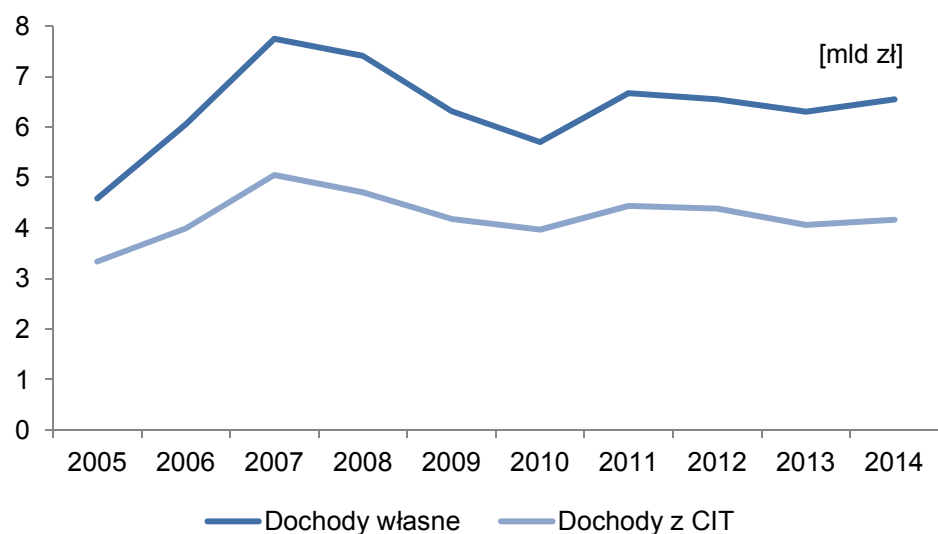
Wydatki jst na wynagrodzenia zwiększyły się o 2,7%, czyli o mniej niż wzrosły średnie wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej oraz PKB. Wydatki na wynagrodzenia w dziale *Oświata i wychowanie* – wzrosły zaledwie o 1,3%, wydatki na wynagrodzenia dla powiatowych komend Państwowej Straży Pożarnej się nie zmieniły, a w przypadku straży gminnych wydatki te wzrosły o 1,9%. Z drugiej strony samorządy zwiększyły wydatki na wynagrodzenia administracji (dział *Administracja publiczna*) o 5,2%. Stosunkowo wysoko, bo o 4,8%, wzrosły także wydatki na wynagrodzenia dla pracowników wykonujących zadania z dziedziny polityki społecznej (działy *Pomoc społeczna* i *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*). Ze względu na obniżenie wieku powstania obowiązku szkolnego, o 7,0% wzrosły wydatki na wynagrodzenia dla pracowników świetlic.

Dalsze obniżanie stóp procentowych przez NBP doprowadziło do obniżenia kosztów obsługi kredytów. Mimo że zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło o kolejne trzy miliardy zł, koszty obsługi długu zmniejszyły się o 0,3 mld zł. Dzięki temu jst przeznaczyły na obsługę długu w 2014 r. zaledwie 1,3% dochodów, mimo że zadłużenie tych jednostek przekraczało 37% dochodów.

Na udany, pod względem sytuacji finansowej, rok dla jst wskazuje również wielkość nadwyżki operacyjnej, która zwiększyła się w stosunku do 2013 r. o ponad 11%, do poziomu 2,1 mld zł. Kwota ta wskazuje, ile samorządom pozostałoby dochodów po realizacji wydatków bieżących, gdyby nie otrzymały żadnych dochodów na zadania inwestycyjne ani dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego. Można więc powiedzieć, że w długim okresie, przy w miarę stabilnych dochodach oraz wydatkach bieżących nadwyżka operacyjna jest przybliżoną miarą potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost nadwyżki, o ile zostanie trwały, wskazuje, że w długim okresie rosną możliwości inwestycyjne samorządów.

Wspominając o nadwyżce operacyjnej warto pamiętać, że dysponują nią przede wszystkim gminy (83,2% łącznej nadwyżki operacyjnej sektora jst). Powiaty, na skutek wzrostu dochodów, zrównały się pod względem nadwyżki z województwami samorządowymi (po 8,4%). Stagnacja finansowa samorządów województw wynika przede wszystkim z niekorzystnej dla nich struktury dochodów własnych, w której przeważają wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Po latach obserwacji trendów w dochodach podatkowych widać wyraźnie, że podatek CIT nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Zakładano bowiem, że wraz ze wzrostem gospodarczym województw będą się zwiększać również wpływy z tytułu tego podatku. Tymczasem mimo stałego wzrostu gospodarczego oraz inflacji, dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu CIT były o prawie 18% niższe w 2014 r. w porównaniu z rokiem 2007. Spowodowało to obniżenie się dochodów własnych województw w tym okresie o niemal 16%. Okazało się zatem, że mimo stałego wzrostu gospodarczego potencjał dochodowy województw znacząco zmalał, a wysokość ich dochodów własnych nie miała związku z realnymi procesami zachodzącymi w gospodarce. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli problem ten powinien być szybko rozwiązany, gdyż zagraża realizacji celów państwa związanych z polityką regionalną.

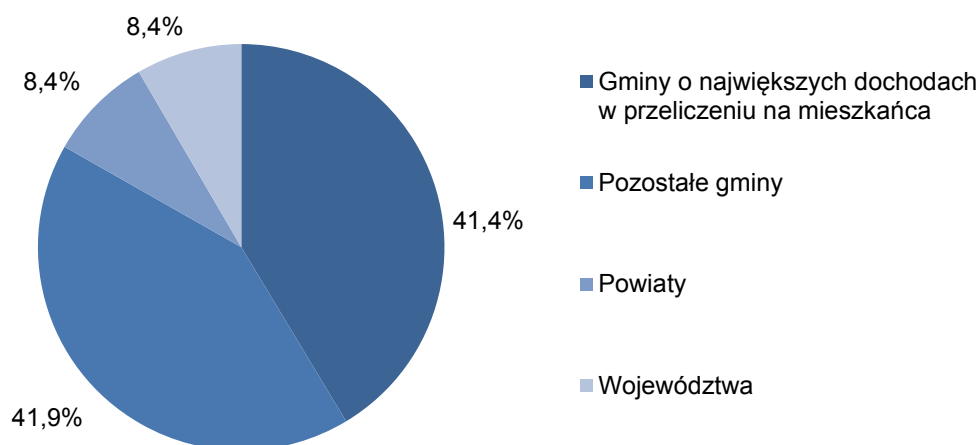
Wykres 38. Dochody własne i wpływy województw samorządowych z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2005-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Informacje z wykonania budżetów województw za 4 kwartały 2005-2014 roku.

W przypadku gmin połowa ich nadwyżki skupiona jest w grupie 10% jednostek o najwyższych dochodach w przeliczeniu na mieszkańca. Jednocześnie nadwyżka uzyskana przez gminy z tej grupy stanowi ponad 41% nadwyżki całego sektora jednostek samorządu terytorialnego. Nadwyżka operacyjna 247 gmin o najwyższych dochodach na mieszkańca wyniosła w 2014 r. 8,4 mld zł, nadwyżka pozostałych 2.232 gmin wyniosła 8,5 mld zł, a nadwyżka powiatów i województw – po 1,7 mld zł.

Wykres 39. Struktura nadwyżki operacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego w 2014 r



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27s i Rb-28s za 2014 r., opublikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>

Jeżeli kwotę nadwyżki podzieli się przez liczbę mieszkańców, to zróżnicowanie pomiędzy najbogatszymi i pozostałymi gminami będzie równie duże. W 2014 r. na mieszkańca jednej z 247 najbogatszych gmin w Polsce średnio przypadała nadwyżka operacyjna równa 646 zł (X grupa dochodowa), w kolejnej, IX grupie dochodowej (drugie 10% jednostek w rankingu gmin o najwyższych dochodach w przeliczeniu na mieszkańca) nadwyżka ta wyniosła już tylko 406 zł w przeliczeniu na mieszkańca, zaś w grupie 10% gmin o najniższych dochodach (I grupa dochodowa) wyniosła ona zaledwie 256 zł. A zatem można w przybliżeniu wskazać, że długookresowy potencjał inwestycyjny 10% gmin, które miały najwyższe dochody jest, w przeliczeniu na mieszkańca, ponad dwa i pół razy większy niż potencjał inwestycyjny 10% gmin o najniższych dochodach.

Z danych tych wynika, że bez dużego wsparcia finansowego dla biedniejszych jednostek, gminy o najwyższych dochodach będą realizowały znacznie większe wydatki inwestycyjne od innych gmin, co przełoży się na większe zróżnicowanie w jakości życia mieszkańców. Wsparcie słabszych finansowo gmin nie musi się wiązać z wyższymi transferami z budżetu państwa, lecz może być dokonane również za pomocą zmiany przepisów wpływających na wielkość dochodów gmin oraz rozkład dochodów pomiędzy poszczególnymi jst. Z pewnością gminy nie mogą liczyć na istotne wsparcie finansowe ze strony województw samorządowych, które dysponują stosunkowo niewielkimi środkami na inwestycje, a mają do poniesienia poważne nakłady inwestycyjne na budowę infrastruktury o znaczeniu regionalnym.

Tabela 65. Dochody ogółem, dochody podatkowe, wydatki majątkowe, nadwyżka operacyjna i zobowiązania gmin w 2008 i 2014 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca według grup dochodowych w 2014 r.

Grupa dochodowa	Dochody ogółem		Dochody podatkowe		Wydatki majątkowe		Nadwyżka operacyjna		Zobowiązania	
	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2014
	zł									
Razem	2.932,2	3.970,7	1.196,4	1.475,6	643,5	779,8	362,8	436,6	619,1	1.530,1
I	2.001,0	2.649,1	786,1	1.008,8	330,3	369,2	234,9	256,1	312,4	800,1
II	2.136,2	2.837,0	771,5	1.011,2	347,1	400,6	262,0	279,8	317,2	914,2
III	2.226,5	2.963,7	785,3	1.092,4	412,3	445,3	265,9	298,7	438,3	926,0
IV	2.304,8	3.062,2	764,6	1.098,1	433,7	463,5	265,8	322,5	366,6	917,3
V	2.375,9	3.174,0	776,1	978,3	462,6	554,2	282,0	330,7	442,2	978,8
VI	2.453,7	3.296,4	802,5	1.059,8	430,7	627,4	282,2	369,4	449,5	989,9
VII	2.546,8	3.424,7	769,1	1.149,0	517,0	693,9	312,0	389,4	478,2	1.121,4
VIII	2.665,2	3.618,3	867,9	1.271,3	561,6	733,3	329,9	374,0	445,4	1.151,5
IX	2.853,8	3.937,4	1.161,9	1.447,8	632,2	728,6	355,3	405,5	553,2	1.201,4
X	3.943,3	5.520,6	1.849,1	2.173,0	991,9	1.248,8	503,8	645,5	985,1	2.596,9
X : I	1,97	2,08	2,35	2,15	3,00	3,38	2,14	2,52	3,15	3,25

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>.

W krótkim i średnim okresie duży wpływ na możliwości inwestycyjne jst mieć będzie wielkość ich zadłużenia, która ogranicza samorządom dostęp do nowych środków zewnętrznych. Z łącznej kwoty zadłużenia jst na koniec 2014 r., wynoszącej 72,1 mld zł, na gminy przypadło prawie 82% długu, który rozkładał się w następujący sposób: 57% wartości zobowiązań gmin dotyczyło 247 jednostek o najwyższych dochodach w przeliczeniu na mieszkańca, a 43% – pozostałych 2.232 gmin. Podobnie jak

dochody, wydatki majątkowe i nadwyżka operacyjna, zadłużenie jest skoncentrowane w najsilniejszych pod względem finansowym jednostkach, których sytuacja pozwala na zaciągnięcie znacząco wyższego niż w innych jednostkach poziomu długu. W przeliczeniu na mieszkańca dług 10% najbogatszych jednostek na koniec 2014 r. wynosił średnio 2.597 zł, a dług 10% najbiedniejszych gmin – 800 zł. Jeśli z wielkością zadłużenia porówna się wielkość nadwyżki finansowej w poszczególnych grupach gmin, to okaże się, że w 10% gmin o najwyższych dochodach średni okres spłaty wyniósłby ponad 4 lata, gdyby jednostki te całą nadwyżkę przeznaczały na spłatę zobowiązań. Natomiast czas spłaty zadłużenia 10% jednostek o najniższych dochodach na mieszkańca wyniósłby 3,2 roku.

3. Wydatki publiczne w układzie działowym

W 2014 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, Obrona narodowa, Szkolnictwo wyższe, Pomoc społeczna, Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, Różne rozliczenia, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Wymiar sprawiedliwości oraz Gospodarka mieszkaniowa*. W żadnym z pozostałych 16 działów wydatki nie przekraczały 10 mld zł.

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 – poniżej 4%.

Porównując dane z 2013 r. i 2014 r., nie dostrzeże się dużych zmian w działowej strukturze wydatków publicznych. Widać przede wszystkim rosnący udział wydatków w dziale *Obrona narodowa*. W 2013 r. dział ten znajdował się na dwunastej pozycji w rankingu działów według wielkości wydatków publicznych, a w 2014 r. przesunął się na ósmą pozycję. Wydatki na obronę narodową wzrosły w ciągu roku z 19,1 mld zł do 22,7 mld zł. O większą kwotę wzrosły tylko wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (8,2 mld zł), na transport i łączność (4,3 mld zł). Wydatki na pomoc społeczną spadły w tym rankingu z ósmego miejsca na dziesiąte, co spowodowane było zmniejszeniem się wydatków w tym dziale o 0,3 mld zł i wzrostem w innych działach. O taką samą kwotę ograniczono wydatki na ochronę zdrowia. W porównaniu z 2013 r. najbardziej ograniczono wydatki na obsługę długu – o 9,3 mld zł.

Tabela 66. Wydatki sektora finansów publicznych, budżetu państwa i budżetu środków europejskich według działów klasyfikacji budżetowej w 2014 r.

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				BP i BŚE	
	Ogółem		Bieżące	Majątkowe	Ogółem	SFP 100
	mld zł	%	mld zł			%
OGÓŁEM	716,9	100,0	633,4	83,5	202,2	28,2
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	228,6	31,5	228,3	0,3	20,1	8,8
Ochrona zdrowia	75,0	10,8	70,2	4,8	2,5	3,3
Oświata i wychowanie	54,0	7,5	51,4	2,6	2,1	3,8
Transport i łączność	51,3	6,7	21,4	29,9	17,0	33,2
Obsługa długu publicznego	36,1	6,5	36,1	0,0	33,6	93,1
Rolnictwo i łowiectwo	33,6	4,8	30,0	3,6	26,7	79,4
Administracja publiczna	28,3	4,0	25,8	2,4	12,1	42,9
Obrona narodowa	22,7	3,2	14,7	8,0	22,7	99,7
Szkolnictwo wyższe	22,7	3,1	19,1	3,6	1,1	5,0
Pomoc społeczna	21,9	2,9	21,6	0,3	0,1	0,6
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	21,3	2,8	20,6	0,8	3,7	17,5
Różne rozliczenia	20,3	2,7	18,7	1,6	17,5	86,5
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	18,5	2,2	10,8	7,8	3,6	19,5
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15,3	2,1	14,0	1,3	11,5	74,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	11,0	1,5	7,3	3,7	0,8	7,6
Gospodarka mieszkaniowa	10,5	1,4	9,7	0,8	10,4	98,8
Wymiar sprawiedliwości	10,3	1,4	8,2	2,1	1,6	15,7
Pozostałe działy	35,3	4,9	25,5	9,8	14,8	42,0

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 największych działów. Te 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 wyróżnić można dział *Rolnictwo i łowiectwo*, w którym wydatki służą wsparciu określonej grupy zawodowej, podczas gdy wydatki realizowane w pozostałych, największych działach klasyfikacji budżetowej, służą celom ogólnospołecznym.

Dominująca pozycja budżetu państwa w dziale: *Obsługa długu publicznego* 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. W ramach budżetu państwa odbywa się zatem pozyskiwanie środków na finansowanie działalności innych jednostek sektora finansów publicznych oraz obsługa większości 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. Zmniejszenie transferów i zapewnienie tym jednostkom większych dochodów własnych powinno służyć zwiększeniu przejrzystości finansów publicznych oraz ich dalszej decentralizacji. Dominująca pozycja budżetu państwa w dziale *Różne rozliczenia* wynika natomiast z ujmowania w nim środków przekazywanych Unii Europejskiej. Porównując zmiany, jakie dokonały się w wielkości wydatków działowych od 2011 r. do 2014 r. dostrzec można, że najbardziej wzrosły wydatki na *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (26,7%), *Obronę narodową* (24,6%), *Gospodarkę komunalną i ochronę środowiska* (23,8%) oraz *Rolnictwo i łowiectwo* (14,3%). Zmniejszenie wydatków nastąpiło w czterech działach: *Różne rozliczenia*, *Obsługa długu publicznego*, *Gospodarka mieszkaniowa* oraz *Transport i łączność*. Ponadto stosunkowo niewiele zwiększyły się wydatki w dziale *Szkolnictwo wyższe*.

W latach 2011-2014 wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne dominowały w strukturze wydatków publicznych, a drugie miejsce zajmowały 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 67. Wydatki sektora finansów publicznych według działów w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	659,9	689,3	699,2	716,9	104,5	101,4	102,5	108,6
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	200,1	209,8	220,4	228,6	104,9	105,1	103,7	114,3
Ochrona zdrowia	71,1	71,5	75,3	75,0	100,5	105,3	99,5	105,4
Oświata i wychowanie	50,1	52,1	52,7	54,0	103,9	101,2	102,5	107,8
Transport i łączność	52,4	57,1	47,0	51,3	109,0	82,3	109,3	97,9
Obsługa długu publicznego	38,8	45,7	45,4	36,1	117,7	99,3	79,7	93,2
Rolnictwo i łowiectwo	30,5	30,6	33,3	33,6	100,2	108,9	101,0	110,2
Administracja publiczna	26,2	26,5	27,8	28,3	101,0	105,0	101,6	107,8
Obrona narodowa	18,2	19,1	19,1	22,7	104,8	100,0	118,9	124,6
Szkolnictwo wyższe	22,0	21,3	21,5	22,7	97,1	100,8	105,5	103,2
Pomoc społeczna	20,9	21,5	22,2	21,9	103,0	103,1	98,8	105,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	16,8	18,3	19,7	21,3	108,7	107,7	108,2	126,7
Różne rozliczenia	22,5	23,0	20,2	20,3	102,1	87,9	100,4	90,1
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	15,0	14,9	16,1	18,5	99,8	107,4	115,5	123,8
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14,4	14,6	15,1	15,3	100,8	103,6	101,6	106,2
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,0	10,6	10,2	11,0	106,1	95,8	108,2	110,0
Gospodarka mieszkaniowa	9,4	9,7	10,0	10,5	102,4	103,7	104,6	111,1
Wymiar sprawiedliwości	11,0	11,1	10,1	10,3	100,6	91,4	101,7	93,5
Pozostałe działy	30,3	32,0	33,1	35,3	105,3	103,5	106,7	116,3

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Dla uzyskania pełniejszego obrazu 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

2013 r., ale wydatki te nie podlegają aż tak dużym zmianom w ciągu jednego roku, można je więc wykorzystać w analizie za 2014 r. Dla celów porównawczych dane o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych są prezentowane w relacji do PKB.

Tabela 68. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i w Unii Europejskiej w relacji do PKB w latach 2006, 2008, 2010, 2011, 2012 i 2013 według klasyfikacji COFOG

Wyszczególnienie	2006		2008		2010		2011		2012		2013	
	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL
	% PKB											
Wydatki ogółem	45,6	44,7	46,5	44,4	50,0	45,9	48,5	43,9	49,0	42,9	48,6	42,2
Ogólne usługi publiczne	6,4	5,7	6,6	5,4	6,7	5,7	6,9	5,6	6,9	5,8	6,8	5,7
Obronność	1,5	1,6	1,5	1,9	1,5	1,7	1,5	1,6	1,4	1,5	1,4	1,7
Porządek publiczny i bezpieczeństwo	1,8	2,2	1,8	2,4	1,9	2,4	1,8	2,3	1,8	2,3	1,8	2,2
Sprawy gospodarcze	4,2	4,5	4,6	5,3	5,1	6,0	4,4	5,7	4,6	4,8	4,3	4,1
Ochrona środowiska	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9	0,7	0,8	0,7	0,8	0,6	0,8	0,7
Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna	0,9	1,2	0,9	1,1	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7
Zdrowie	6,6	4,6	6,8	5,0	7,3	5,0	7,1	4,7	7,2	4,7	7,2	4,6
Wypoczynek, kultura i religia	1,1	1,1	1,1	1,3	1,1	1,3	1,1	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1
Szkolnictwo	5,0	6,0	5,0	5,7	5,3	5,6	5,1	5,5	5,0	5,4	5,0	5,3
Ochrona socjalna	17,5	17,0	17,5	15,8	19,4	16,7	19,1	15,8	19,4	15,9	19,6	16,2

Źródło: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en

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 Europejskiej³⁵⁶ średnio znacznie większe niż w Polsce. O ile jeszcze w 2006 r. wydatki te były bardzo zbliżone (44,7% PKB – Polska, 45,6% PKB – Unia Europejska), to w 2013 r. różnica wynosiła aż 6,4 punktu procentowego, przy czym w Polsce wydatki publiczne w relacji do PKB się zmniejszały, a średnio w Unii Europejskiej – rosły. Należy jednak pamiętać i o tym, że znacząco wyższe są również średnie dochody publiczne UE w porównaniu z Polską. W 2014 r. dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB wyniosły 45,2% w Unii Europejskiej i tylko 38,6% w Polsce.

Na zadania w trzech z dziesięciu podstawowych obszarów wydatków publicznych, wyszczególnionych w klasyfikacji COFOG, Polska przeznaczają istotnie mniejszą część PKB, niż średnio kraje Unii Europejskiej. Największe różnice dotyczą zdrowia i ochrony socjalnej. W 2013 r. średnie wydatki publiczne na zadania z zakresu zdrowia poniesione w 27 krajach UE stanowiły 7,2% PKB, podczas gdy w Polsce – zaledwie 4,6% PKB. Podobnie średnie wydatki publiczne na pomoc społeczną stanowiły 19,6% PKB w Unii Europejskiej oraz 16,2% PKB w Polsce. Ponadto relatywnie mniej środków niż średnio w UE przeznaczono się na ogólne usługi publiczne, sprawy gospodarcze (po raz pierwszy od 2006 roku) oraz na ochronę środowiska. Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na ostatni obszar, w którym Polska

³⁵⁶ Bez Chorwacji.

miała znaczące zaniedbania jeszcze z czasów PRL. Z danych przekazanych przez Eurostat wynika, że w całym okresie od 2006 r. na ochronę środowiska w Polsce kierowano mniejsze środki publiczne niż średnio w Unii Europejskiej.

W 2012 r. w czterech obszarach klasyfikacji COFOG zrealizowano wyższe, w relacji do PKB, wydatki w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej. Obszarami tymi była obronność, porządek publiczny i bezpieczeństwo, szkolnictwo oraz, w niewielkim stopniu, wypoczynek, kultura i religia. W przypadku szkolnictwa należy jednak wskazać, że o ile średnio w Unii Europejskiej wydatki te od wielu lat pozostają na poziomie bliskim 5,0%, to w Polsce są one coraz mniejsze.

X. DŁUG PUBLICZNY I NALEŻNOŚCI SKARBU PAŃSTWA

- **W 2014 r. dług publiczny, liczony zarówno według metodologii krajowej, jak i unijnej, uległ obniżeniu o ponad 6%. Nie było to jednak efektem ograniczenia skali emisji długu, lecz umorzenia obligacji skarbowych w związku z reformą systemu emerytalnego. Odbiło się ono kosztem zwiększenia przyszłych zobowiązań emerytalnych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, gwarantowanych przez Skarb Państwa, niezaliczanych do długu publicznego.**
- **Gdyby nie umorzenie obligacji przejętych przez ZUS od OFE, państwowy dług publiczny wzrósłby w 2014 r. o 74,7 mld zł, tj. o około 8,5%. Byłby to drugi największy przyrost tej kategorii w ostatnich 15 latach. Aż 96% tego wzrostu zostało wygenerowane przez przyrost długu Skarbu Państwa, przy czym tylko 39% w związku z finansowaniem deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.**
- **Znaczącym czynnikiem zwiększającym zadłużenie sektora finansów publicznych była emisja obligacji skarbowych w celu pozyskanie środków na zasilenie ZUS poza rachunkiem deficytu oraz osłabienie złotego, zwiększające wartość długu zagranicznego.**
- **Relacja długu publicznego, liczonego według metodologii unijnej, do PKB uległa obniżeniu z 55,7% na koniec 2013 r. do 50,1%. Dzięki temu Polska przesunęła się z dwunastej na dziesiątą pozycję wśród najmniej zadłużonych państw Unii Europejskiej.**
- **Minister Finansów zarządził długiem Skarbu Państwa zgodnie z założeniami strategii zarządzania długiem publicznym.**

1. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

W 2014 r. zmniejszył się dług publiczny obliczony zarówno według metodologii krajowej (państwowy dług publiczny – PDP), jak i stosowanej w Unii Europejskiej metodologii ESA2010 (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych). Sytuacja taka miała miejsce pierwszy raz od co najmniej 15 lat w przypadku PDP i od 13 lat w przypadku obliczania długu publicznego według zasad unijnych, tj. we wszystkich okresach dla jakich dane publikuje Ministerstwo Finansów. Było to wynikiem przeprowadzenia w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym. W ich wyniku 51,5% środków otwartych funduszy emerytalnych (OFE) zostało przekazane do ZUS. Obligacje skarbowe przeniesione do ZUS zostały umorzone przez Ministra Finansów, a objęte gwarancjami Skarbu Państwa obligacje BGK, wyemitowane w celu finansowania Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), zostały przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej³⁵⁷.

Umorzenie w lutym 2014 r. obligacji skarbowych skutkowało jednorazowym obniżeniem PDP o 130.187,6 mln zł. Zmniejszenie długu publicznego z tytułu SPW wiązało się z przejściem przez Skarb Państwa zobowiązań do wypłaty przyszłych świadczeń emerytalnych, odpowiadających zindeksowanej wartości środków przesuniętych z OFE do ZUS. Dług zatem nadal istnieje, tylko nie

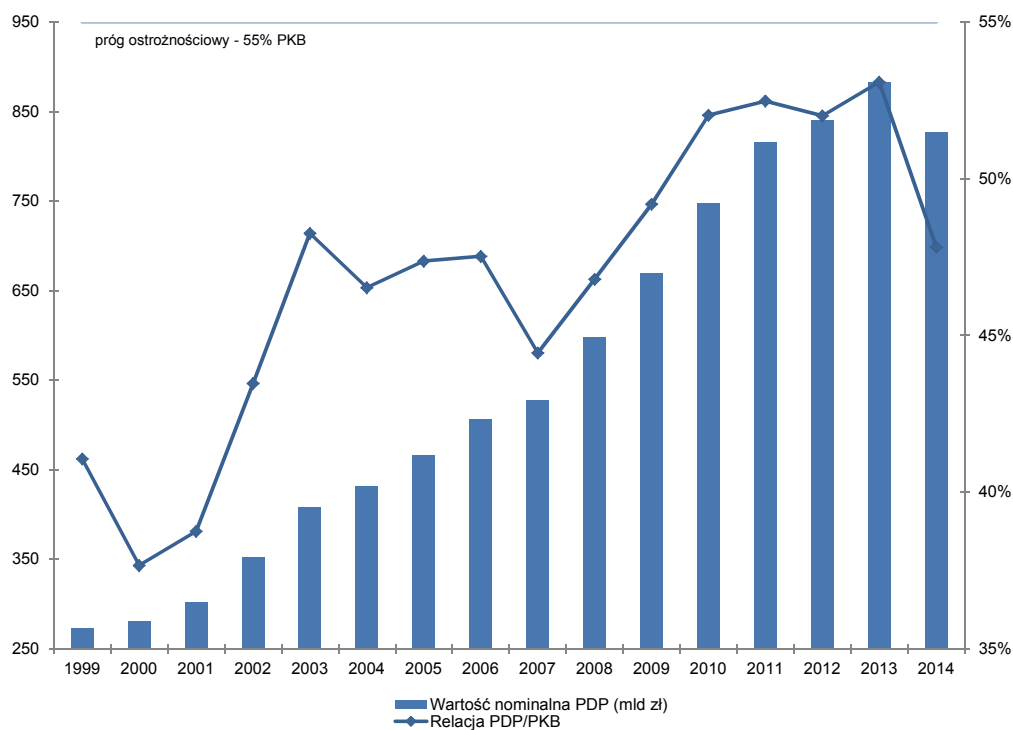
³⁵⁷ Umorzenie SPW wpłynęło bezpośrednio na zmniejszenie PDP i długu instytucji rządowych i samorządowych, a przekazanie obligacji BGK do FRD dodatkowo obniżyło dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przez zmniejszenie skonsolidowanego zadłużenia KFD.

jest wliczany do PDP ani długu publicznego obliczanego według metodologii unijnej. Po wyłączeniu umorzenia SPW, ale bez uwzględnienia jego wpływu na koszty obsługi długu, PDP wzrósł o 74.652,3 mln zł. Byłby to drugi co do wielkości roczny przyrost PDP w ostatnich 15 latach. Większy przyrost PDP odnotowano tylko w 2010 r. kiedy wyniósł on 78.022,8 mln zł.

PDP, obliczony 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, tj. po przeprowadzeniu konsolidacji. PDP, zgodnie z art. 72 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, 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 2014 r. wartość PDP została obliczona prawidłowo przez Ministra Finansów, na podstawie danych o zobowiązaniach poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych przesłanych przez GUS i po dokonaniu konsolidacji tych zobowiązań. PDP wyniósł 826.757,7 mln zł i był niższy od stanu na koniec 2013 r. o 55.535,3 mln zł, tj. o 6,3%.

Wykres 40. Wartość nominalna PDP oraz jego relacja do PKB w latach 1999-2014



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Po czterech latach z rządu, kiedy relacja PDP do PKB na koniec roku przekraczała 50%, tj. „pierwszy próg ostrożnościowy”, w 2014 r. relacja ta zmniejszyła się do poziomu 47,8%³⁵⁸. Przypomnieć należy, że w trakcie 2013 r. w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 26 lipca 2013 r.³⁵⁹ zawieszono stosowanie art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, określającego konsekwencje dla budżetu państwa wynikające z przekroczenia „pierwszego progu ostrożnościowego”. Kolejną zmianą ustawy o finansach publicznych z 8 listopada 2013 r.³⁶⁰ art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych uchylono z dniem 1 stycznia 2014 r.

Wartość PDP ma również znaczenie przy stosowaniu zasad wynikających z mechanizmu stabilizacyjnej reguły wydatkowej, określonego w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. W związku z reformą systemu emerytalnego i skokowym obniżeniem PDP³⁶¹, w lipcu 2014 r.³⁶² wprowadzono zmiany w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej. Mechanizm korygujący stabilizującą regułę wydatkową³⁶³ zakłada wprowadzenie nowych progów dla relacji do PKB kwoty ustalonej w wyniku przeliczenia PDP z zastosowaniem średnich kursów NBP w roku i pomniejszeniu o wolne środki Ministra Finansów, w wysokości 43% i 48% w miejsce dotychczasowych progów 50% i 55%. Mechanizm ten w założeniu powinien wywołać działania w zakresie obniżenia wydatków, zabezpieczające przed przekroczeniem przez PDP poziomu 55% PKB. Przekroczenie tej wartości spowodowałoby istotne konsekwencje dla budżetu państwa określone w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W szczególności Rada Ministrów byłaby zobowiązana do uchwalenia projektu ustawy budżetowej na rok kolejny, w której między innymi deficyt budżetu państwa musiałby zostać ograniczony (przez ograniczenie wydatków i zwiększenie dochodów, w tym podatkowych), nie mógłby wystąpić wzrost wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, ograniczenia dotyczyłyby waloryzacji rent i emerytur oraz nie byłoby możliwe udzielanie pożyczek i kredytów z budżetu państwa. Ponadto ograniczeniu podlegałyby wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Podobnie jak w latach poprzednich w 2014 r. zmiana PDP wynikała głównie ze zmian zadłużenia Skarbu Państwa. W 2014 r. dług Skarbu Państwa, skonsolidowany w ramach sektora finansów publicznych, zmniejszył się o 58.494,9 mln zł, tj. o 7,2%. Zwiększającą na wartość PDP wpłynął wzrost długu jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 3.022,0 mln zł, tj. o 5,2%. Wzrost ten był ponad trzykrotnie wyższy niż w 2013 r., ale porównywalny z 2012 r. i prawie czterokrotnie niższy niż średni wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w latach 2009-2011. Na koniec 2014 r. dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wyniósł 68.232,1 mln zł, co stanowiło 8,3% PDP. W 2014 r. obniżyło się skonsolidowane zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych, wynikające prawie w całości z zadłużenia FUS. Zmniejszyło się ono z 380,1 mln zł

³⁵⁸ PKB na koniec 2014 r. według obwieszczenia Prezesa GUS z 15 maja 2015 r. – 1.728,7 mld zł.

³⁵⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 938).

³⁶⁰ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1646).

³⁶¹ W ustawie budżetowej na 2014 r. przewidziano, że umorzenie SPW przekazanych do ZUS obniży PDP o około 7,6% PKB, bez uwzględnienia obniżenia kosztów ich obsługi.

³⁶² Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 911).

³⁶³ Stabilizująca reguła wydatkowa została w pełni wprowadzona do opracowania założeń budżetu na 2015 r. Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem niepowodowanie nadmiernego zaostrenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego. Reguła przewiduje, że limit wydatkowy będzie rósł w tempie średniookresowego PKB powiększonego o prognozowaną inflację. Reguła jest wyposażona w mechanizm korekty, mający zastosowanie w okresie nierównowagi finansów publicznych. Wielkość korekty wydatków zależna jest między innymi od relacji PDP do PKB, przy czym PDP jest przeliczany z zastosowaniem średnich kursów NBP w roku i po uwzględnieniu wolnych środków Ministra Finansów.

do 118,9 mln zł, tj. o 68,7%, i było efektem zmniejszenia stanu zobowiązań wymagalnych FUS wobec OFE z tytułu nieprzekazanych składek. Wartość długu sektora ubezpieczeń społecznych nie przedstawia całego zadłużenia tego sektora, gdyż jest obliczana z uwzględnieniem konsolidacji zobowiązań. Eliminuje ona z PDP dług FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, których łączna wartość na koniec 2014 r. wyniosła 39.801,9 mln zł i w ciągu roku wzrosła o 8.924,3 mln zł. Zwiększyło się także zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Na koniec 2014 r. wyniosło ono 4.521,3 mln zł i było o 258,6 mln zł, tj. o 6,1% wyższe niż przed rokiem (na koniec 2013 r. o podobną wartość zmniejszyło się zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej). Dług zwiększyły zarówno samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, których organami założycielskimi są podmioty sektora rządowego (o 29,9 mln zł, tj. o 2,6%), jak i placówki samorządowe (o 228,7 mln zł, tj. o 7,3%).

Tabela 69. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	Zmiana	
	Wartość PDP na koniec lat				2014 2013	
	mln zł					%
ZADŁUŻENIE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH	815.346,2	840.476,8	882.293,0	826.757,7	-55.535,3	-6,3
ZADŁUŻENIE SEKTORA RZĄDOWEGO	748.805,9	770.819,5	813.515,3	754.983,8	-58.531,6	-7,2
Skarb Państwa	747.504,3	769.128,8	811.827,1	753.332,2	-58.494,9	-7,2
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	-	-	-	-	-	x
Państwowe szkoły wyższe	332,4	486,4	531,9	477,8	-54,1	-10,2
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	951,1	1.188,6	1.133,5	1.163,5	29,9	2,6
Państwowe instytucje kultury	7,8	3,1	8,3	2,4	-5,8	-70,6
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	6,0	4,7	2,1	5,7	3,6	172,5
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	4,3	7,9	12,4	2,2	-10,3	-82,5
ZADŁUŻENIE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO	64.261,3	67.398,2	68.397,6	71.655,0	3.257,5	5,4
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	61.190,1	64.020,2	65.210,1	68.232,1	3.022,0	5,2
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	-	-	-	-	-	x
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	2.999,8	3.314,1	3 129,1	3.357,9	228,7	7,3
Samorządowe instytucje kultury	63,2	58,1	54,5	61,7	7,3	13,3
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	8,2	5,9	3,8	3,4	-0,5	-12,4

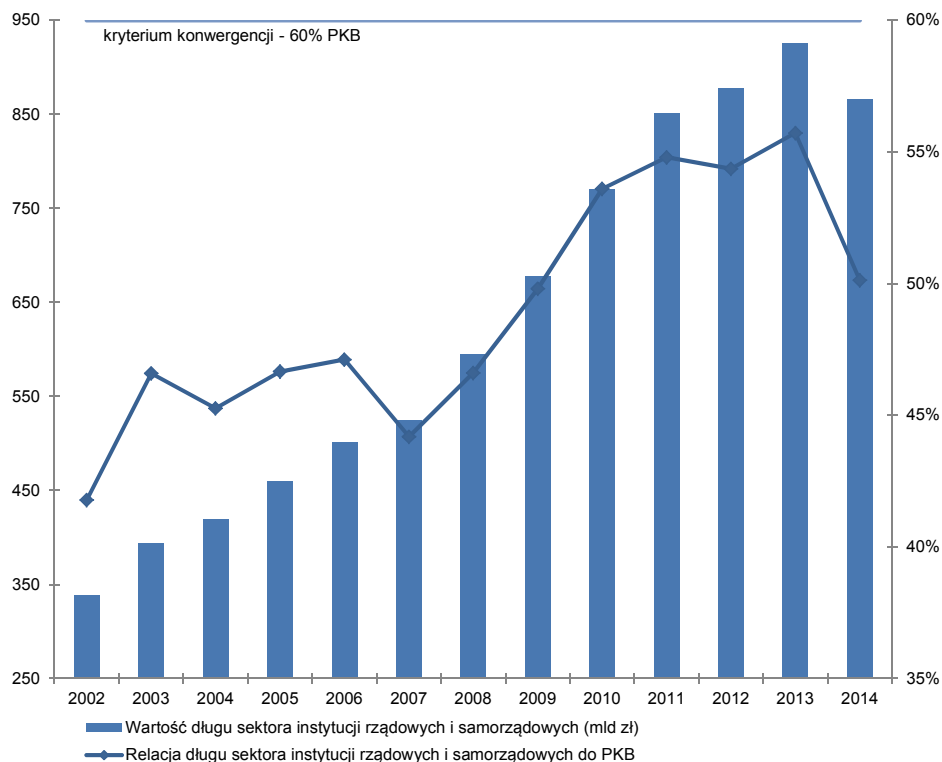
Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	Zmiana	
	Wartość PDP na koniec lat				2014 2013	
	mln zł				%	
ZADŁUŻENIE SEKTORA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	2.279,1	2.259,1	380,1	118,9	-261,2	-68,7
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	–	0,0	0,0	0,0	158,4
Fundusze zarządzane przez ZUS	2.279,1	2.259,1	380,1	118,9	-261,2	-68,7
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	–	–	–	–	–	x
Narodowy Fundusz Zdrowia	–	–	–	–	–	x

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dla porównań międzynarodowych lepiej niż PDP skalę zadłużenia publicznego obrazuje zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przy jego obliczeniu uwzględnia się rozszerzony w stosunku do PDP zakres podmiotowy i przedmiotowy długu.

Na koniec 2014 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 866.567,6 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego obniżył się o 59.547,7 mln zł, tj. o 6,4%.

Wykres 41. Wartość nominalna długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jego relacja do PKB w latach 2002-2014

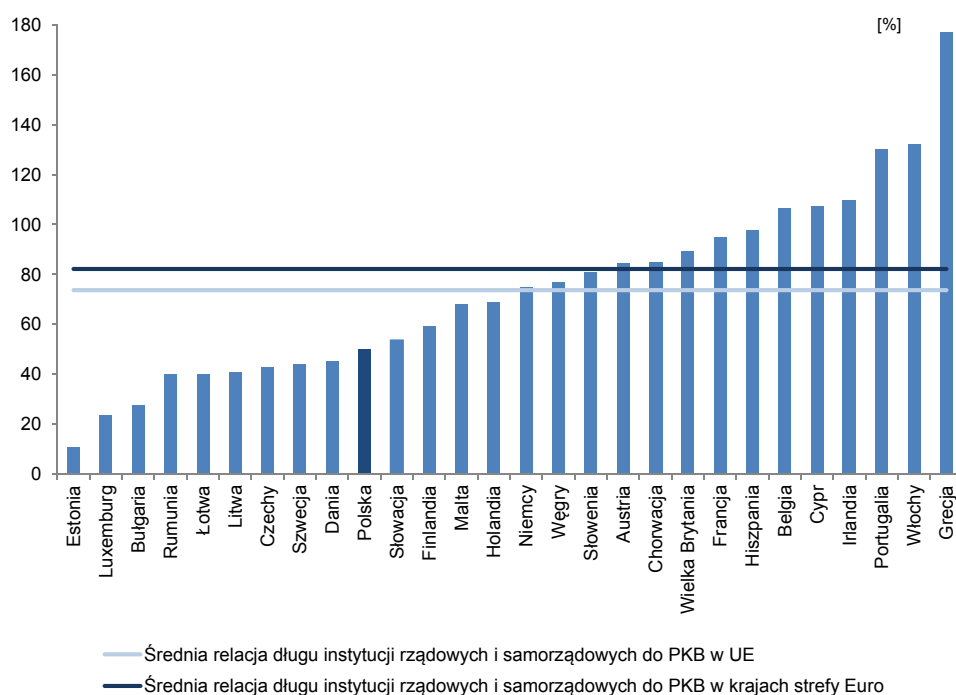


Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2014 r. wyniosła 50,1% i w ciągu roku, głównie ze względu na zmniejszenie wartości PDP, zmniejszyła się o 5,6 punktów procentowych. Była ona o 9,9 punktów procentowych niższa od kryterium określonego w warunkach konwergencji.

Osiągnięcie na koniec 2014 r. relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na poziomie 50,1% stawia Polskę na dziesiątym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej w najkorzystniejszej sytuacji. Średnia wartość tej relacji w Unii Europejskiej na koniec 2014 r. wyniosła 73,6%, a w krajach strefy euro 82,1%. Wyższe relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej, w tym Niemcy, Wielka Brytania, Francja. Najwyższe wskaźniki zadłużenia na koniec 2014 r. miały, podobnie jak w 2013 r. Grecja (177,1% PKB) i Włochy (132,1% PKB), a najniższe Estonia (10,6% PKB), Luksemburg (23,6% PKB) i Bułgaria (27,6% PKB).

Wykres 42. Wartość relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB w krajach Unii Europejskiej na koniec 2014 r.



Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tipsgo10&language=en> - dane Eurostat z 22 kwietnia 2015 r.

Od 2009 r. systematycznie powiększa się różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP. W 2014 r. wyniosła ona 39.810,0 mln zł. Głównym powodem różnic między wartością długu publicznego wyliczonego według metodologii krajowej i unijnej jest zadłużenie 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. Wartość tych zobowiązań ze względu na realizację przez ten fundusz zadań o charakterze

publicznym jest uwzględniana w zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych liczoną 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 Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad przy wykorzystaniu środków KFD. Wcześniej zadania te finansowano bezpośrednio z budżetu państwa. W związku z przekazaniem w lutym 2014 r. obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego, służących finansowaniu KFD, do Funduszu Rezerwy Demograficznej, skonsolidowane zadłużenie KFD zmniejszyło się w stosunku do stanu na koniec 2013 r. Na wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wpłynęło także zaliczenie w 2014 r. do tego sektora spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (na koniec 2014 r. zadłużenie tej spółki wyniosło 8.108 mln zł). W związku ze zmianą metodyki obliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010 w miejsce ESA95) do tego sektora zaliczono także Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). Wartość skarbowych papierów wartościowych nabytych przez BFG obniża wartość długu instytucji rządowych i samorządowych. Szczegółowe rozliczenie różnic metodologicznych w obliczaniu długu publicznego według zasad krajowych i unijnych przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 70. Różnice pomiędzy PDP a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2014 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY - 826.757,7 mln zł	
Zwiększenia – razem 52.854,3 mln zł:	
Zadłużenie KFD	31.626,3 mln zł
Zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	11.530,5 mln zł
Zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	9.468,5 mln zł
Zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe	228,8 mln zł
Zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	0,2 mln zł
Zmniejszenia – razem 13.044,2 mln zł:	
Skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu BFG	9.570,6 mln zł
Zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	1.961,5 mln zł
Skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez BGK	1.210,9 mln zł
Zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ¹	301,2 mln zł
Saldo pozycji zwiększających i zmniejszających 39.810,1 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 866.567,6 mln zł	

¹ Operacja polegała na zamianie płatności odsetkowych liczonych od zadłużenia w dolarach amerykańskich (1 mld dolarów amerykańskich) na płatności odsetkowe liczone we frankach szwajcarskich (od zadłużenia w wysokości 904,4 mln franków szwajcarskich). Ze względu na ukształtowanie kursów tych walut na koniec roku zadłużenie Skarbu Państwa obniżyło się o 301,2 mln zł.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, 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 naprawczych. Niesie natomiast ryzyko przekroczenia progu 60%, liczonego według metodologii unijnej, w sytuacji gdy

w sposób niekontrolowany będzie przyrastało zadłużenie nie ujmowane w PDP. NIK wskazywała w przeszłości na zasadność ujednolicenia 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 między poszczególnymi częściami budżetowymi.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2014 r. wyniósł 779.938,4 mln zł i zmniejszył się w ciągu roku o 58.087,0 mln zł, tj. o 6,9%. Spadek zadłużenia Skarbu Państwa w 2014 r. wynikał głównie z umorzenia obligacji skarbowych przeprowadzonego w lutym 2014 r. w efekcie zmian w systemie emerytalnym (umorzenie obligacji skarbowych o wartości 130.187,6 mln zł). Dług Skarbu Państwa zmniejszył się jedynie w ujęciu wartościowym i został zamieniony na zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalnych, które z dużym prawdopodobieństwem będą finansowane ze środków budżetu państwa w okresach przyszłych. Bez tej operacji zadłużenie Skarbu Państwa wzrosłoby o 72.100,6 mln zł³⁶⁴, tj. o 8,6%. Byłby to wzrost o 27.928,9 mln zł wyższy niż rok wcześniej i najwyższy od co najmniej 13 lat.

Bez wyeliminowania wzajemnych zobowiązań, o których mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dług Skarbu Państwa byłby wyższy o 16.995,7 mln zł. W kwocie tej 99,99% stanowią zobowiązania wobec państwowych funduszy celowych z tytułu wolnych środków, przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie³⁶⁵.

Zwiększając na dług Skarbu Państwa wpłynęło głównie finansowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w kwocie 29,3 mld zł i pożyczek z budżetu państwa udzielonych ZUS na finansowanie bieżącej działalności FUS w wysokości 8,9 mld zł, a także ubytku składek przekazywanych z FUS do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 7,9 mld zł. Ponadto na skutek osłabienia się złotego wobec walut obcych, w których nominowane jest zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa, dług Skarbu Państwa wzrósł o 13,8 mld zł.

Udziały zadłużenia wyemitowanego w kraju i zagranicą w długu Skarbu Państwa zmieniły się o 5,2 punktów procentowych. Udział zadłużenia krajowego w długu ogółem zmalał do poziomu 64,5%, a dług zagraniczny wzrósł do 35,5%.

Największą składową długu Skarbu Państwa stanowiły zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych w kwocie 700.261,4 mln zł (89,8% w strukturze długu), z czego wyemitowane w kraju – 491.841,3 mln zł (63,1% długu) i za granicą – 208.420,1 mln zł (26,7% długu). Kredyty zagraniczne stanowiły 8,8% 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 – 1,4%.

Z powodu umorzenia obligacji skarbowych przekazanych przez OFE do ZUS, na koniec 2014 r. wystąpiły znaczne zmiany struktury długu Skarbu Państwa w układzie podmiotowym wobec wierzycieli.

³⁶⁴ Bez uwzględnienia konieczności finansowania kosztów obsługi umorzonych obligacji.

³⁶⁵ Cztery fundusze celowe (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy, Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców) miały zdeponowane na rachunkach w BGK środki o łącznej wartości 15.538,6 mln zł.

Udział zadłużenia Skarbu Państwa wobec rezydentów w długu ogółem zmniejszył się o 6,7 punktów procentowych do 41,4%, z tego 21,2% (wzrost o 6,2 punktów procentowych) wyniosło zadłużenie wobec krajowych banków komercyjnych i 20,2% (zmniejszenie o 12,9 punktów procentowych) zadłużenie wobec krajowego sektora pozabankowego. Na koniec 2014 r. udział zadłużenia wobec nierezydentów w długu Skarbu Państwa ogółem wyniósł 58,6%.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa, wyemitowany na rynku krajowym wyniósł na koniec 2014 r. 503.084,2 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2013 r. zmniejszył się o 81.194,0 mln zł, tj. o 13,9%.

Struktura wierzycieli długu krajowego Skarbu Państwa także uległa zmianom. Według stanu na koniec 2014 r. wierzycielami 39% krajowego długu Skarbu Państwa byli nierezydenci (wzrost o 5,9 punktów procentowych). W okresie od 2008 r. do 2014 r. nastąpił około 3,5-krotny wzrost zadłużenia krajowego wobec tej grupy wierzycieli z 55.875,1 mln zł do 195.986,0 mln zł. Od 2008 r. systematycznie wzrasta zainteresowanie inwestorów zagranicznych krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi. Według stanu na koniec 2014 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych stanowiło 39,8% zadłużenia ogółem z tytułu tych instrumentów. W stosunku do stanu na koniec 2013 r. proporcja ta zwiększyła się o 6,2 punktu procentowego. Utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych SPW powoduje zwiększenie ryzyka stabilności refinansowania. W sytuacji wystąpienia kryzysu na światowych rynkach finansowych i w niektórych państwach strefy euro może wystąpić ryzyko wycofania się inwestorów zagranicznych z krajowego rynku skarbowych papierów wartościowych. Mogłoby to w krótkim okresie utrudnić dokonywanie nowych emisji skarbowych papierów wartościowych i spowodowałoby konieczność emitowania długu o zwiększonej rentowności.

Udział zobowiązań wobec krajowego sektora pozabankowego (w tym OFE) w długu krajowym ogółem zmniejszył się o 16,2 punktów procentowych do 31,1%. Zadłużenie wobec tej grupy wierzycieli na koniec 2014 r. z tytułu zadłużenia krajowego wynosiło 156.293,0 mln zł i zmniejszyło się o 120.135,5 mln zł. Znaczącymi wierzycielami w tej grupie były zakłady ubezpieczeń i fundusze inwestycyjne, wobec których Skarb Państwa na koniec 2014 r. posiadał zobowiązania z tytułu krajowych obligacji skarbowych odpowiednio w wysokości 52.821,3 mln zł i 46.885,0 mln zł.

Zobowiązania wobec banków komercyjnych w ramach krajowego długu Skarbu Państwa wzrosły o 10,3 punktu procentowego i wyniosły 30,0% krajowego długu Skarbu Państwa na koniec 2014 r. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wobec krajowych banków komercyjnych wyniosło 150.800,1 mln zł i w ciągu roku zwiększyło się o 36.113,8 mln zł.

Tabela 71. Dług krajowy Skarbu Państwa w latach 2011-2014 na tle długu Skarbu Państwa ogółem

Wyszczególnienie	Dług Skarbu Państwa na koniec lat				Zmiana	
	2011	2012	2013	2014	2014	2013
	mln zł				%	
DŁUG SKARBU PAŃSTWA	771.127,5	793.853,7	838.025,4	779.938,4	-58.087,0	-6,9
Dług krajowy Skarbu Państwa	524.689,6	542.969,9	584.273,0	503.079,0	-81.194,0	-13,9
Skarbowe papiery wartościowe	514.285,2	533.477,5	574.338,0	491.841,3	-82.496,7	-14,4
obligacje rynkowe	495.211,4	519.999,2	565.703,8	482.942,8	-82.761,0	-14,6
bony skarbowe	12.013,8	6.110,4	–	–	–	x
obligacje oszczędnościowe	7.060,0	7.367,9	8.634,2	8.898,5	264,3	3,1
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	10.404,3	9.492,4	9.935,1	11.237,8	1.302,7	13,1
wolne środki jsfp ¹	10.391,5	9.438,1	9.918,5	11.218,6	1.300,1	13,1
przedpłaty na samochody	3,5	3,6	3,6	3,5	-0,02	-0,7
zobowiązania wymagalne	9,3	50,8	13,1	15,7	2,6	20,0

¹ Wolne środki jednostek sektora finansów publicznych przyjęte w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2014 r. dług krajowy z tytułu skarbowych papierów wartościowych zmniejszył się o 82.496,7 mln zł i dotyczył wszystkich rodzajów krajowych obligacji rynkowych³⁶⁶, których wartość stanowi 98,2% zadłużenia z tytułu krajowych SPW. 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. Skonsolidowane w ramach Skarbu Państwa zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt i zarządzanie na koniec 2014 r. wyniosły 11.218,6 mln zł³⁶⁷. Przed wyeliminowaniem zobowiązań w ramach Skarbu Państwa wartość zobowiązań z tytułu środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt i zarządzanie na koniec 2014 r. wyniosła 28.213,2 mln zł.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa wyemitowany zagranicą wyniósł na koniec 2014 r. w ujęciu złotowym 276.859,4 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 23.107,0 mln zł, tj. o 9,1%. W 2014 r. wzrost długu zagranicznego był znacznie wyższy niż w 2013 r. (2.868,6 mln zł).

³⁶⁶ Obligacje hurtowe emitowane są w drodze przetargów organizowanych przez Narodowy Bank Polski, adresowane są do grupy inwestorów instytucjonalnych oraz obligacji trzyletnich zmiennoprocentowych serii TZ.

³⁶⁷ 80,1% tej kwoty (8.989,0 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.

Tabela 72. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2011-2014 na tle długu Skarbu Państwa ogółem

Wyszczególnienie	Dług Skarbu Państwa na koniec lat				Zmiana	
	2011	2012	2013	2014	2014	2013
	mln zł				%	
DŁUG SKARBU PAŃSTWA	771.127,5	793.853,7	838.025,4	779.938,4	-58.087,0	-6,9
Dług zagraniczny	246.438,0	250.883,8	253.752,3	276.859,4	23.107,0	9,1
Dług z tytułu SPW	195.271,1	199.955,1	193.781,9	208.420,1	14.638,2	7,6
Kredyty	51.166,8	50.928,6	59.970,4	68.439,2	8.468,8	14,1
Klub Paryski	271,7	136,4	36,9	–	-36,9	-100,0
Międzynarodowe Instytucje Finansowe	50.716,8	50.688,1	59.883,8	68.422,3	8.538,5	14,3
Bank Światowy	19.628,0	20.855,6	25.112,8	27.276,2	2.163,4	8,6
Europejski Bank Inwestycyjny	30.295,3	29.130,2	34.024,6	40.344,2	6.319,6	18,6
Bank Rozwoju Rady Europy	793,4	702,4	746,4	802,0	55,5	7,4
Pozostałe	178,4	104,1	49,8	17,0	-32,8	-65,9
Pozostałe zadłużenie zagraniczne	0,0	0,1	0,0	–	0,0	-100,0
Kurs przyjęty do obliczeń (USD/PLN)	3,4174	3,0996	3,0120	3,5072	0,4952	2,8
Kurs przyjęty do obliczeń (EUR/PLN)	4,4168	4,0882	4,1472	4,2623	0,1151	16,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wzrost zadłużenia z tytułu obligacji zagranicznych był wypadkową sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 2.300 mln euro i wykupu obligacji o nominale 1.305 mln euro. Wyższa od wykupu była także sprzedaż obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich, 2.000 mln wobec 1.222,2 mln dolarów amerykańskich. Oddłużenie nastąpiło w obligacjach nominowanych w pozostałych walutach. Wartość nominalna wykupionych obligacji we frankach szwajcarskich była wyższa od wyemitowanych o 875 mln franków szwajcarskich, a w przypadku obligacji nominowanych w jenach japońskich wykupiono papiery o wartości nominalnej 21.500 mln jenów japońskich przy braku emisji w 2014 r. obligacji nominowanych w tej walucie.

Źródłem wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa były także kredyty i pożyczki zaciągnięte w międzynarodowych instytucjach finansowych. Środki uzyskane z Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy przewyższały spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych w tych instytucjach w poprzednich latach odpowiednio o 348,5 mln euro, 1.261,1 mln euro i 8,17 mln euro.

W 2014 r. zakończona została spłata zadłużenia Polski wobec Klubu Paryskiego.

Przyrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wynikał głównie z osłabienia się złotego wobec walut obcych, w których wyemitowane zostało zadłużenie. W ten sposób zmaterializowało się ryzyko kursowe, którym obciążone jest to zadłużenie. Wzrost zadłużenia zagranicznego nominowanego w euro (o 2.583,3 mln euro), stanowiącego ponad 70% zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa, przy jednoczesnym osłabieniu się złotego do euro w ciągu roku (o 2,8%) spowodował wzrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa o 16.005,2 mln zł. Utrzymywanie znacznego zadłużenia zagranicznego w euro będzie korzystne w momencie przystąpienia Polski do strefy euro.

Zadłużenie nominowane w dolarach amerykańskich w 2014 r. wzrosło o 777,8 mln dolarów amerykańskich, a jego udział w długu zagranicznym Skarbu Państwa wzrósł do poziomu 18,9% (o 2,1 punktu procentowego). Przy znacznym osłabieniu złotego w stosunku do dolara amerykańskiego (o 16,4%) wzrost zadłużenia nominowanego w dolarach amerykańskich spowodował wzrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa o 9.734,8 mln zł. Zmniejszającą na wartość długu zagranicznego Skarbu Państwa wpłynął spadek zadłużenia w frankach szwajcarskich (o 875,0 mln franków szwajcarskich) i w jenach japońskich (o 23.940,9 mln jenów japońskich), który spowodował, że udziały zadłużenia w tych walutach w długu zagranicznym Skarbu Państwa spadły do poziomów 5,7% (z 7,1%) i 4,6% (z 5,2%). Mimo że złoty osłabił się w stosunku do franka szwajcarskiego (o 4,8%) i jena japońskiego (o 2,3%), zmniejszenie zadłużenia nominowanego w tych walutach obniżyło zagraniczny dług Skarbu Państwa łącznie o 2.633,1 mln zł.

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2014 r. przeliczone na euro było wyższe od zadłużenia na koniec roku poprzedniego o 6,2%, a przeliczone na dolary amerykańskie niższe o 6,3%.

3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

W 2014 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017*, zaakceptowanej przez Radę Ministrów we wrześniu 2013 r. oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018*, przyjętej we wrześniu 2014 r. Oba dokumenty definiowały ten sam cel zarządzania długiem i prezentowały elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania potrzeb pożyczkowych pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów. 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 zarządzania długiem do warunków panujących na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym. Minimalizacji kosztów obsługi długu służyło także podnoszenie efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych, przyczyniającego się do obniżenia rentowności SPW. W tym celu Minister Finansów przeprowadził emisje benchmarkowe SPW³⁶⁸ oraz utrzymywał obecność Polski na międzynarodowych rynkach finansowych. Minister Finansów przeprowadzał także konsultacje rynkowe dotyczące potrzeby wsparcia płynności rynku obligacji, których wartość zadłużenia uległa istotnemu obniżeniu w efekcie umorzenia części krajowych SPW. Po wprowadzeniu w lutym 2014 r. zakazu inwestowania przez OFE w SPW, Minister Finansów stworzył mechanizm wspierania rozrachunku obligacji o niskim stopniu płynności poprzez możliwość zawierania przez dealerów SPW (DSPW) i kandydatów na DSPW transakcji typu sell-buy-back z BGK na szczególnych zasadach³⁶⁹. W 2014 r. pomiędzy Ministrem Finansów a Ministrem Skarbu Państwa zawarto porozumienie w sprawie współpracy w zakresie powierzania usług finansowych związanych z oferowaniem przez Skarb Państwa instrumentów finansowych. Zawarte porozumienie ma na celu dalsze zwiększanie znaczenia sys-

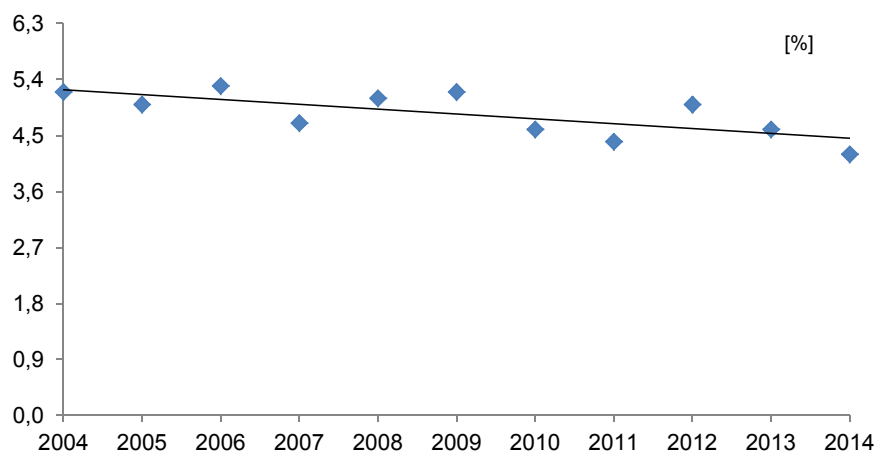
³⁶⁸ Emisja benchmarkowa – wartościowo duża emisja SPW stanowiąca równowartość około 5 mld euro, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynkowa wycena emisji benchmarkowej stanowi punkt odniesienia dla poziomu stóp procentowych w danym segmencie zapadalności SPW.

³⁶⁹ W ramach transakcji sell-buy-back Minister Finansów za pośrednictwem BGK „pożycza” partnerom transakcji swoje wcześniej wyemitowane obligacje skarbowe, które nie zostały sprzedane na przetargach i są zarejestrowane w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych. W zamian partnerzy transakcji przekazują Ministrowi Finansów inne obligacje skarbowe znajdujące się w ich posiadaniu. Transakcje zawierane były na okres do siedmiu dni, a Minister Finansów pobierał opłaty za przeprowadzenie tych transakcji.

temu DSPW. Ponadto w 2014 r. zakończony został proces legislacyjny umożliwiający pełne wdrożenie od 1 stycznia 2015 r. drugiego etapu konsolidacji zarządzania płynnością.

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 2004-2014 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. Odnotowane w 2013 r. obniżenie rentowności sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych nie miało natychmiastowego wpływu na poziom kasowych kosztów obsługi długu w 2013 r. Był on zauważalny w 2014 r. przy płatnościach kuponowych, a w przypadku dyskonta będzie uwzględniony przy wykupie obligacji sprzedawanych w 2013 r. Na zmniejszenie wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w 2014 r. wpłynęło ponadto umorzenie obligacji przekazanych przez OFE.

Wykres 43. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2004-2014



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ramach procesu zarządzania długiem Skarbu Państwa Minister Finansów przestrzegał określonych w Strategiach wskaźników określających poszczególne ryzyka zarządzania długiem.

4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Ustawowy limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa ustalony na 300.000,0 mln zł wykorzystany został w kwocie 16.878,3 mln zł, tj. w 5,6%. W 2014 r., na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁷⁰,

³⁷⁰ Dz. U z 2012 r., poz. 657 ze zm.

udzielonych zostało 10 gwarancji. Limit ten nie obejmuje gwarancji *de minimis*³⁷¹, udzielanych przez BGK na podstawie powyższej ustawy, z tytułu których ryzyka wypłaty środków obciążają budżet państwa. Zgodnie z założeniami strategii udzielania poręczeń i gwarancji, zawartymi w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017*, udzielone gwarancje związane są z inwestycjami infrastrukturalnymi. Ich sfinansowanie zaplanowano w oparciu o kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz środki z emisji przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i BGK obligacji na rynku krajowym. Osiem gwarancji zostało udzielonych w związku z zaciągniętymi kredytami, z tego cztery gwarancje na łączną kwotę 11.631,9 mln zł, obejmowały zobowiązania BGK wynikające z kredytów zaciągniętych na rzecz KFD na budowę dróg ekspresowych, dwie gwarancje w wysokości 771,1 mln zł, udzielone na wniosek PKP Intercity S.A., związane były z finansowaniem modernizacji i zakupu taboru kolejowego, a dwie gwarancje na kwotę 696,5 mln zł, udzielone na wniosek PKP PLK S.A., zapewnią finansowanie modernizacji linii kolejowych. Gwarancje wykonania zobowiązań wynikających z wyemitowania obligacji, udzielone zostały na wniosek PKP PLK S.A. z przeznaczeniem na wydatki inwestycyjne związane z realizacją projektów ujętych w *Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych* do roku 2015 (gwarancja do kwoty 1.950,0 mln zł) oraz na wniosek BGK na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji w ramach programów wieloletnich, zadań wynikających z planu finansowego KFD oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (gwarancja do kwoty 1.828,8 mln zł).

Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2014 r. wyniosły 110.831,6 mln zł. Oznacza to wzrost potencjalnych zobowiązań w stosunku do stanu na koniec 2013 r. o 5.984,4 mln zł, tj. o 5,7%. Podmiotem z najwyższą kwotą niewymagalnych zobowiązań był BGK – 77.874,5 mln zł (w tym na wsparcie KFD przeznaczono 75.943,3 mln zł). Stanowiło to 70% udziału w łącznej kwocie potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań na koniec 2014 r. Udziały pozostałych podmiotów w łącznej kwocie potencjalnych zobowiązań były niższe niż 10%, z czego na koniec 2014 r. niewymagalne zobowiązania spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. stanowiły 8,5%, spółki Gdańsk Transport Company S.A. (gwarancja wypłat z KFD) – 7,9%, spółki Autostrada Wielkopolska S.A. II (gwarancja wypłat z KFD) – 6,4%.

Udział potencjalnych zobowiązań zaliczonych do kategorii zobowiązań o średnim ryzyku ich spłaty ze środków budżetowych, stanowił na koniec 2014 r. 14%, a w kategorii zobowiązań o niskim ryzyku spłaty 86% kwoty niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa. Żadna z gwarancji nie została zakwalifikowana do kategorii zobowiązań o podwyższonym lub wysokim ryzyku. W porównaniu do 2013 r. w strukturze potencjalnych zobowiązań według grup ryzyka, Minister Finansów dokonał zmian kategorii ryzyka spłaty ze środków budżetowych w odniesieniu do spółki PKP S.A. W przypadku tego podmiotu dokonano obniżenia ryzyka z kategorii *podwyższone ryzyko* do *średnie ryzyko*. Wynikało to z poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, w szczególności na skutek istotnego obniżenia stanu potencjalnych zobowiązań PKP S.A. w 2014 r. z poziomu około 2.260 mln zł do 691 mln zł. Było to związane z całościową, samodzielną spłatą dużej części gwarantowanego zadłużenia.

³⁷¹ Gwarancje *de minimis* polegają na udzieleniu przez BGK pomocy publicznej w ramach rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK. Pomoc *de minimis* to pomoc publiczna, której ogólna kwota przyznana podmiotowi gospodarczemu nie przekracza 200 tys. euro w ciągu trzech kolejnych lat budżetowych (100 tys. euro w sektorze transportu drogowego). Pulały te stosuje się bez względu na formę i cel pomocy, a także bez względu na to, czy jest ona w całości lub w części finansowana ze środków unijnych. Nie wymaga indywidualnej zgody i notyfikacji w Komisji Europejskiej. Wartość pomocy *de minimis* przelicza się według współczynników dotyczących danego rodzaju pomocy, ustalonych przez Komisję Europejską. W przypadku gwarancji *de minimis* współczynnik ten wynosi 13,33%.

Relacja niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB w 2014 r. wyniosła 6,4% i w porównaniu do 2013 r. nie zmieniła się. Wartość ta była niższa od przewidywanej relacji ujętej w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017* o 1,4 punktu procentowego.

W 2014 r. Minister Finansów nie dokonywał z budżetu państwa wydatków z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń udzielanych przez Skarb Państwa, a także ze środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa³⁷².

Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁷³ rozszerzono postanowienia art. 30 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa w części dotyczącej przeznaczenia środków znajdujących się na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Środki te mogą być wykorzystywane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. Zmiana ta umożliwiła przekazanie w 2014 r. na powyższy cel środków w wysokości 1.020,3 mln zł.

5. Należności Skarbu Państwa

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 111.492,3 mln zł i były wyższe o 22.343,8 mln zł, tj. 25,1% niż na koniec 2013 r.

Tabela 73. Należności Skarbu Państwa oraz ich zmiany w 2014 r.

Wyszczególnienie	Stan na:		Zmiana	
	31.12.2013	31.12.2014	2014	2013
	mln zł			%
OGÓŁEM	89.148,5	111.492,3	22.343,8	25,1
Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty	46.849,8	59.518,7	12.668,9	27,0
Należności podatkowe, w tym:	35.595,8	45.001,9	9.406,0	26,4
Podatki pośrednie	27.694,8	36.286,7	8.591,8	31,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	1.883,8	2.190,0	306,2	16,3
Podatek dochodowy od osób fizycznych	6.002,9	6.425,8	422,9	7,0
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,0	86,9	86,9	x
Podatki znisione	14,4	12,6	-1,8	x
Należności niepodatkowe, w tym:	11.253,9	14.516,9	3.262,9	29,0
Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP	6,8	10,7	3,9	58,2
Cło	910,7	753,8	-156,9	x
Pozostałe dochody ¹	10.336,5	13.752,4	3.415,9	33,0
Należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	4.618,2	4.392,0	-226,2	x
Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa:	31.814,3	40.985,0	9.170,7	28,8
Pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	30.877,5	39.801,9	8.924,3	28,9
Pożyczki na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	391,6	385,1	-6,6	x

³⁷² Minister Finansów wykorzystał natomiast wszystkie środki (1.020,3 mln zł) zgromadzone dotąd w ramach tej rezerwy na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych w 2014 r.

³⁷³ Dz. U. z 2014 r., poz. 84.

Wyszczególnienie	Stan na:		Zmiana	
	31.12.2013	31.12.2014	2014	2013
	mln zł			%
Pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych	50,4	47,0	-3,4	x
Pożyczki udzielane sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	292,7	288,9	-3,8	x
Pożyczka dla KUKE	78,2	62,4	-15,8	x
Pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego	123,8	399,8	275,9	222,8
Należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych ²	5.009,7	5.810,5	800,8	16,0
Należności z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, w tym:	316,5	306,9	-9,6	x
z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych	306,9	296,7	-10,2	x
z tytułu gwarancji zagranicznych	9,6	10,2	0,6	5,9
Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	195,2	131,8	-63,4	x
Inne należności	344,8	347,3	2,5	0,7

¹ Obejmują należności z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego oraz zaległości z tytułu opłat, grzywien, kar i różnych innych dochodów.

² Wyciżen dokonano po kursach z dnia 31 grudnia 2013 r.: 3,0120 USD/PLN; 4,1472 EUR/PLN; 0,21 RT/PLN oraz z dnia 31 grudnia 2014 r.: 3,5072 USD/PLN; 4,2623 EUR/PLN; 0,21 RT/PLN.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2014 r. największy udział w należnościach Skarbu Państwa miały należności podatkowe i niepodatkowe (53,4%) oraz należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa (36,7%). Około 10% w łącznej kwocie należności stanowiły należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych oraz należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych.

Na koniec 2014 r. należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty zwiększyły się o 12.668,9 mln zł, tj. o 27,0%. W tej kwocie zaległości stanowiły 96,6% i w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. zwiększyły się o 25,1%. Szczegółowy opis stanu zaległości podatkowych i niepodatkowych zawarty został w rozdziale VI. podrozdziale 2.1.1. *Dochody budżetu państwa*.

Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. o 9.168,2 mln zł, tj. 28,8%. Tak jak w latach wcześniejszych, na wzrost należności z tytułu pożyczek największy wpływ miały kolejne pożyczki udzielone ZUS na finansowanie wypłat FUS. Udział tych należności w łącznej kwocie należności z tytułu pożyczek stanowił 97%, a udział w kwocie należności ogółem 35,7%. W 2014 r. udzielonych zostało pięć pożyczek na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo, na łączną kwotę 8.924,3 mln zł. Wzrost zadłużenia FUS wobec Skarbu Państwa następuje od 2009 r., kiedy zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³⁷⁴ umożliwiła udzielanie FUS z budżetu państwa nieoprocentowanych pożyczek z przeznaczeniem na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Nowe źródło finansowania FUS z budżetu państwa miało również wpłynąć na poziom zadłużenia wobec instytucji finansowych działających na zasadach komercyjnych. W 2014 r. FUS nie korzystał z kredytów bankowych, o których mowa w art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Nara-

³⁷⁴ Ustawa z dnia 3 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 218, poz. 1690).

stające od 2009 r. zadłużenie FUS z tytułu pożyczek Skarbu Państwa wpływa na wzrost udziału podsektora ubezpieczeń społecznych przed konsolidacją w długu sektora finansów publicznych. Terminy spłat pożyczek są zmieniane, zadłużenie to najprawdopodobniej nie zostanie spłacone.

Dodatkowo na zwiększenie stanu należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa wpływ miało udzielenie pięciu nowych pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego w ramach prowadzonych postępowań naprawczych i ostrożnościowych, na łączną kwotę 284,9 mln zł. Najwyższą pożyczkę, w kwocie 246,5 mln zł, udzielono Województwu Mazowieckiemu, które pod koniec 2013 r. utraciło płynność finansową. Wyniki przeprowadzonej przez NIK w 2014 r. kontroli sytuacji finansowej Samorządu Województwa Mazowieckiego, obejmującej okres od 2011 r. do końca I półrocza 2014 r., wskazały na niekorzystne formuły podziału środków z budżetu państwa dla Województwa, tj. sposób podziału subwencji ogólnej. Zasady podziału są na tyle niekorzystne, że niemal w całości zniwelowały przewagę Mazowsza nad innymi województwami pod względem dochodów podatkowych netto (dochody podatkowe minus obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa). Rezultatem utraty płynności był brak możliwości bieżącego regulowania zobowiązań, w tym z tytułu płatności na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, tzw. „janosikowego”.

W 2014 r. wzrost należności odnotowano również z tytułu kredytów zagranicznych udzielanych przez Skarb Państwa, których stan na koniec roku wyniósł 5.807,2 mln zł i wzrósł o 800,8 mln zł. Do wzrostu należności w stosunku do stanu z dnia 31 grudnia 2013 r., przyczyniło się głównie osłabienie złotego wobec euro i dolara amerykańskiego, kolejne wypłaty w ramach kredytów dla Angoli i Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny oraz wypłata kredytu udzielonego Etiopii w 2014 r.

Na ograniczenie przyrostu należności wpływały spłaty dokonywane przez dłużników oraz umorzenia wierzytelności. Umorzenie wierzytelności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych było skutkiem umorzenia przez banki części zadłużenia kredytobiorców. Podstawę umorzenia tych należności stanowiły przepisy ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych³⁷⁵ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych³⁷⁶. Kwota umorzeń wyniosła 180,5 mln zł i stanowiła 69% kwoty, o którą zmniejszyły się należności z tego tytułu w 2014 r.

Umorzenie należności z tytułu zrealizowanych poręczeń i gwarancji w wysokości 7,1 mln zł związane było z bezskutecznością egzekucji wobec dłużnika oraz zakończonym postępowaniem upadłościowym podmiotu. Należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiły na koniec 2014 r. 0,3% łącznych, potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu. Jednocześnie uzyskane w 2014 r. dochody z tytułu zrealizowanych poręczeń i gwarancji wyniosły 11,5 mln zł.

Umorzenia należności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych publicznym zakładom opieki zdrowotnej i jednostkom badawczo-rozwojowym wyniosły w 2014 r. 0,8 mln zł i następowały po spłacie 30% należności głównej wraz z odsetkami w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy o pożyczkę, tj. na warunkach 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 zdrowotnej³⁷⁷. W 2013 r. upłynął ustawowy termin na złożenie wniosków o umorzenie, a w roku 2014 BGK zakończył procedurę umarzania pożyczek. Od wejścia w życie ustawy z możliwością umorzenia części pożyczki skorzystało łącznie 768 podmiotów, a łączna kwota umorzeń wyniosła 1.690,8 mln zł.

³⁷⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 763.

³⁷⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1011.

³⁷⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

6. Wykonanie działań objętych programem konwergencji

Kryteria konwergencji zostały wprowadzone przez Traktat o Unii Europejskiej. Stanowią je wskaźniki ekonomiczne i zasady, jakie powinno spełniać państwo aspirujące do pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej. Warunki niezbędne do wypełnienia przez państwo aspirujące stanowią cztery kryteria: stabilności cen, stóp procentowych, kursowe i fiskalne³⁷⁸.

W grudniu 2014 r. Polska spełniała kryteria stabilności cen i stóp procentowych.

Kryterium stabilności cen wymaga, aby przeciętna stopa inflacji notowana w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie, mierzona za pomocą wskaźnika cen konsumpcyjnych, nie przekraczała o więcej niż o 1,5 punktu procentowego wartości referencyjnej obliczonej jako średnia z trzech państw członkowskich o najniższym tempie wzrostu cen. Mierzone indeksem HICP³⁷⁹ średnie 12-miesięczne tempo wzrostu inflacji w Polsce wyniosło 0,1%. Było ono niższe o 1,2 punktu procentowego od wartości referencyjnej wynoszącej 1,3%, obliczonej na podstawie danych z trzech państw o najbardziej stabilnych cenach.

Kryterium stóp procentowych stanowi, że w okresie jednego roku przed badaniem średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przekraczać o więcej niż o 2 punkty procentowe średniej z analogicznych stóp procentowych w trzech państwach członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. W grudniu 2014 r. Polska wypełniała kryterium stóp procentowych. Średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy wyniosła 3,5%, tj. o 1,8 punktu procentowego poniżej wartości referencyjnej.

Spełnienie kryterium kursu walutowego wymaga udziału waluty danego kraju w mechanizmie stabilizowania kursów walutowych (ERM II) i utrzymania jej kursu w przedziale wahań +/-15% przez okres co najmniej dwóch lat. Kryterium kursu walutowego nie jest wypełnione ze względu na fakt, że Polska nie uczestniczy w mechanizmie ERM II.

Niewypełnione było także kryterium fiskalne. Zobowiązuje ono państwa członkowskie Unii Europejskiej, aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekraczał 3% PKB, a poziom długu publicznego 60% PKB. Polska spełnia drugi z tych warunków, zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2014 r. wyniosło 50,1% PKB. Nie był natomiast dopełniony wymóg utrzymania deficytu na poziomie poniżej 3%. Wymóg ten nie był spełniony także w latach poprzednich.

Rada Ecofin stwierdziła w 2009 r. występowanie w Polsce nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wiązało się to z objęciem Polski procedurą mającą na celu redukcję deficytu do poziomu poniżej 3%. Mając na względzie spowolnienie wzrostu gospodarczego na początku obecnej dekady i związane z tym niezrealizowanie wyznaczonego celu, po dwukrotnych zmianach Rada Ecofin ostatecznie ustaliła termin redukcji nadmiernego deficytu na 2015 r. Dla roku 2014 ustalono cel budżetowy określony jako poziom deficytu nominalnego wynoszący 3,9% PKB (z wyłączeniem wpływu transferu aktywów z OFE do FUS). Faktycznie deficyt wyniósł 3,2% - znacząco poniżej wartości zalecanej. W związku z tym istnieje realna szansa na wypełnienie kryterium fiskalnego w wyznaczonym terminie.

³⁷⁸ Szczegółowe parametry jakie muszą zostać osiągnięte w celu spełnienia powyższych kryteriów zostały określone w Protokole w sprawie kryteriów konwergencji (Protokół nr 13) oraz Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Protokół nr 12) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁷⁹ Ang. *Harmonised Index of Consumer Prices* zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych wprowadzony przez Komisję Europejską.

Zrealizowane zostały rekomendacje Rady dotyczące ograniczenia cięć wydatków na inwestycje publiczne. W 2014 r. zwiększyły się one o 0,3% PKB, tj. o 11,9% w porównaniu do roku poprzedniego. Było to rezultatem przede wszystkim znacznego ożywienia w podsektorze samorządowym, gdzie inwestycje wzrosły o 18,6% w porównaniu z rokiem 2013.

W 2014 r. wdrażane były zalecenia Rady dotyczące stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Głównym celem reguły jest utrzymanie nominalnego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego w średnim okresie. Reguła ma ograniczyć nadmierny, niemający pokrycia w zmianach bazy podatkowej, wzrost wydatków. W odniesieniu do ustawy budżetowej na rok 2014 miała ona charakter pomocniczy, natomiast została w sposób wiążący zastosowana podczas prac nad ustawą budżetową na 2015 r. Wzmocniony został również proces nadzorowania przestrzegania stosowania reguły wydatkowej. Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 12 marca 2014 r. powołany został zespół do spraw reformy procesu budżetowego. Jego zadania obejmowały między innymi wypracowanie koncepcji monitoringu przestrzegania kwoty wydatków i limitu wydatków.

Konsolidacja fiskalna w 2014 r. obejmowała ograniczenie wydatków, jak i wzrost dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. W celu zwiększenia dochodów między innymi podwyższono stawki akcyzy na alkohol etylowy o 15% oraz na wyroby tytoniowe o 5%, zniesiono ulgę podatkową dla osób fizycznych z tytułu zwrotu VAT od niektórych wydatków budowlanych. Natomiast od 2016 r. będzie obowiązywać zmiana ustawy o lasach państwowych, której skutkiem będzie dokonywanie przez Lasy Państwowe³⁸⁰ wpłaty w wysokości 2% kwoty uzyskanej ze sprzedaży drewna. Ograniczenie wydatków miało nastąpić w szczególności na skutek podtrzymania zamrożenia funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych oraz ograniczenia wysokości zasiłków chorobowych dla służb mundurowych, sędziów i prokuratorów.

W dniu 13 maja 2015 r. Kolegium Komisarzy Unii Europejskiej przyjęło rekomendację dotyczącą zakończenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu na rok przed ostatecznym terminem. Oznacza to, że w ocenie Komisji Europejskiej Polska w sposób trwały ograniczyła nadmierny deficyt.

³⁸⁰ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 222).

XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ NA ROK 2014

- **Podstawowy cel polityki pieniężnej na 2014 r. nie został zrealizowany. Przez cały rok inflacja kształtowała się poniżej dolnej granicy dopuszczalnych odchyłeń od celu, tj. poniżej 1,5%, a od lipca notowana była deflacja.**
- **Nastąpiło pogłębienie odchylenia od celu oraz wydłużona została prognozowana ścieżka powrotu wskaźnika inflacji do dopuszczalnego przedziału odchyłeń.**
- **Brak skuteczności realizacji celu inflacyjnego był przede wszystkim wynikiem oddziaływania czynników niezależnych od banku centralnego, niemniej wpływ miały także decyzje organów NBP, podejmowane na podstawie prognoz inflacyjnych, które w rzeczywistości okazały się przeszacowane.**
- **W 2014 r. Rada Polityki Pieniężnej, podążając za spadkiem inflacji, dokonała jednorazowej obniżki stóp procentowych, ich realny poziom pozostawał jednak nadal jednym z 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 Polskim³⁸¹ Rada Polityki Pieniężnej (RPP) ustaliła w dniu 3 września 2013 r. *Założenia polityki pieniężnej na rok 2014*³⁸².

Prezes NBP dopełnił obowiązku przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* najważniejszym organom państwa. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, *Założenia* zostały w dniu 5 września 2013 r. przekazane Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. RPP zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji RP i art. 12 ust. 1 ustawy o NBP, przedłożyła w dniu 27 września 2013 r. *Założenia* do wiadomości Sejmowi RP, równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej.

Cel inflacyjny

W okresie przygotowywania projektu *Założeń*, NBP prognozował średnioroczną inflację w 2014 r. na poziomie 1,2%. Rada Polityki Pieniężnej postanowiła jednak 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.

W całym 2014 r. inflacja pozostawała poniżej dolnej granicy odchyłeń od celu i poniżej prognoz z okresu opracowywania *Założeń*. Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych uległ systematycznemu obniżeniu z 0,7% w lutym i marcu do -1,0% w grudniu. W całym II półroczu 2014 r. występowała deflacja. Średnioroczny wskaźnik inflacji w 2014 r. wyniósł 0%, podczas gdy w roku poprzednim 0,9%. Średniomiesięczne odchylenie wskaźnika inflacji od celu NBP w 2014 r. wynosiło

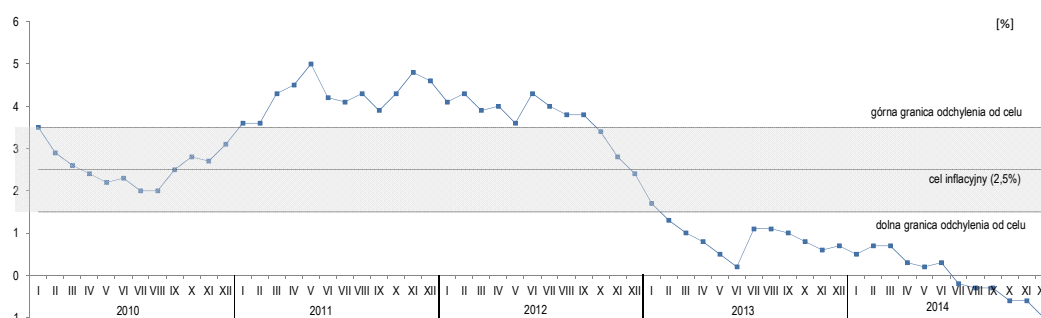
³⁸¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.

³⁸² Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 3 września 2013 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2014 (M.P. z 2013 r. poz. 779).

-2,5 punktu procentowego i było jednym z największych ujemnych odchyłeń wśród państw realizujących strategię bezpośredniego celu inflacyjnego³⁸³.

Rada Polityki Pieniężnej, jak co roku podkreślała w *Założeniach polityki pieniężnej*, że cel inflacyjny NBP ma charakter średniokresowy, stąd możliwe jest przejściowe odchylenie się inflacji od celu. Pojęcie średniego okresu nie zostało zdefiniowane w oficjalnych dokumentach NBP. Pozwala to na szeroką interpretację pomiaru czasu trwania zjawisk inflacyjnych w gospodarce, na które RPP powinna reagować. Rada wskazała w *Założeniach* na możliwość elastycznego określenia horyzontu powrotu inflacji do celu inflacyjnego, w zależności od oddziaływania niekorzystnych czynników wpływających na gospodarkę. Przy takim podejściu w ostatnich czterech latach inflacja pozostawała w dopuszczalnym przedziale odchyłeń 1,5-3,5% tylko przez cztery miesiące tj. przez 8% czasu, a przez 92% czasu pozostawała poza przedziałem. Obecne prognozy NBP przewidują zbliżenie inflacji do dolnego przedziału odchyłeń od celu inflacyjnego w końcu 2017 r.

Wykres 44. Inflacja mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2010-2014



Źródło: dane GUS.

Brak skuteczności w osiągnięciu celu inflacyjnego w 2014 r. był przede wszystkim wynikiem silnego spadku cen paliw (średniorocznie o 3,4%), energii elektrycznej (o 3,4%) oraz cen żywności nieprzetworzonej (średniorocznie o 1,8%), tj. czynników pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Zmiany tych cen pozostawały pod wpływem silnego obniżenia cen surowców energetycznych i produktów rolnych na rynkach światowych³⁸⁴. Wpływ na ceny żywności miały także ograniczenia w wymianie handlowej, spowodowane embargiem na polskie produkty rolne, nałożonym przez Federację Rosyjską.

Niższy od oczekiwanego wzrost gospodarczy w strefie euro przyczynił się do obniżenia dynamiki cen na jej obszarze. W ślad za tym ceny produktów importowanych do Polski obniżyły się średniorocznie o 2,6%, co wraz z niższym popytem zewnętrznym także sprzyjało obniżeniu inflacji w Polsce.

Niska dynamika cen była zjawiskiem powszechnym w Europie, o szczególnym nasileniu w krajach Unii Europejskich, pozostających poza strefą euro. Kształtowała się ona w tych krajach w przedziale

³⁸³ Największe odchylenie ujemne było na Węgrzech i wynosiło minus 3,21 punktu procentowego, w strefie euro minus 1,56 punktu procentowego.

³⁸⁴ Prognoza Departamentu Energii USA zakładała spadek średniorocznej ceny za baryłkę ropy naftowej Brent z 109,5 USD w czerwcu do 99,0 USD w grudniu, tj. o 9,6%. W rzeczywistości cena ta w czerwcu wyniosła 102,5 USD i obniżyła się do 80,4 USD w grudniu, tj. o 21,6%. Spadek krajowej ceny ropy w złotych od lipca do grudnia 2014 r. był niższy z uwagi na deprecjację złotego w stosunku do dolara i wyniósł 10,2%.

od -1,4% do 1,1%. W krajach strefy euro inflacja średnioroczna wyniosła 0,4% przy stopach procentowych bliskich zeru.

Do kształtowania się inflacji w Polsce poniżej celu przyczyniły się także decyzje Rady Polityki Pieniężnej o wysokości stóp procentowych, podejmowane w latach 2012-2013 między innymi pod wpływem prognoz inflacji, które w rzeczywistości okazały się przeszacowane. Dodatkowo utrzymywanie stóp procentowych NBP na niezmiennym poziomie od lipca 2013 r. do października 2014 r. przyczyniło się do oddalenia perspektywy osiągnięcia celu inflacyjnego w średnim okresie. Obniżenie stóp procentowych w październiku 2014 r. nie mogło doprowadzić do ograniczenia deflacji w 2014 r., gdyż wpływ zmiany stóp procentowych NBP ujawnia się najsilniej po upływie od czterech do sześciu kwartałów.

O wpływie polityki pieniężnej na kształtowanie się cen towarów i usług konsumpcyjnych świadczą wskaźniki inflacji bazowej. W 2014 r. inflacja bazowa³⁸⁵, odpowiadająca wskaźnikowi inflacji ogółem po wyłączeniu cen żywności i energii, utrzymywała się wyraźnie poniżej dolnej granicy odchylenia od celu inflacyjnego NBP. Jej średnioroczny wskaźnik uległ obniżeniu z 1,2% w 2013 r. do 0,6% w 2014 r., co wskazywało na brak presji popytowej w gospodarce. Kształtowanie się od lutego 2014 r. inflacji bazowej powyżej wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych wskazuje na silniejsze oddziaływanie deflacyjnych czynników zewnętrznych niż krajowych czynników popytowych, na które wpływ ma polityka pieniężna.

Tabela 74. Inflacja w poszczególnych miesiącach i jej składowe w 2014 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen 2013	Waga	Wzrost cen (w %) w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego												
			2014												
	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)	0,9	100,0	0,0	0,5	0,7	0,7	0,3	0,2	0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,6	-0,6	-1,0
Inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii	1,2	57,1	0,6	0,4	0,9	1,1	0,8	0,8	1,0	0,4	0,5	0,7	0,2	0,4	0,5
Żywność nieprzetworzona	3,6	11,0	-1,8	2,8	2,9	1,8	0,6	-2,2	-2,2	-3,7	-4,5	-3,9	-3,9	-4,0	-5,2
Energia w tym:	-1,5	18,2	-1,0	-0,8	-1,1	-1,3	-1,3	-0,1	-0,4	0,0	-0,2	-1,1	-1,0	-1,4	-2,9
energia elektryczna	0,2	4,6	-3,4	-4,4	-4,4	-4,4	-4,4	-4,4	-4,4	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3
Transport w tym:	-1,8	9,2	-2,3	-1,5	-1,8	-2,7	-2,1	-0,1	-0,6	-1,0	-1,5	-3,2	-3,0	-3,7	-6,5
paliwa	-4,0	5,4	-3,4	-2,3	-3,1	-3,8	-3,8	0,4	-0,6	-1,0	-1,9	-4,7	-4,1	-5,3	-10,2

Źródło: dane GUS oraz wyniki kontroli NIK w NBP.

Spadek inflacji w 2014 r. był większy od szacunków NBP prezentowanych w projekcjach inflacji. Wskazania projekcji NECMOD³⁸⁶ z marca, lipca i listopada 2014 r., odnoszące się do wskaźnika inflacji na IV kwartał 2014 r., okazały się być przeszacowane odpowiednio o: 2,0 pkt. proc., 0,8 pkt. proc.

³⁸⁵ Inflacja bazowa jest miarą prezentującą kształtowanie się inflacji po wyłączeniu zmian cen uznawanych za pozostające poza oddziaływaniem polityki pieniężnej.

³⁸⁶ Model NECMOD jest modelem makroekonomicznym gospodarki polskiej, opracowanym przez NBP, wykorzystywanym do prognozowania inflacji i PKB.

i 0,5 pkt. proc. Przeszacowanie prognoz inflacji dotyczyło głównie cen energii oraz żywności i wynikało z wyjątkowo korzystnej sytuacji podaźowej na rynkach surowców rolnych, wprowadzenia rosyjskiego embarga na produkty rolne, nieoczekiwanych i silnych spadków cen surowców na rynkach światowych, w tym istotnego spadku cen ropy w IV kwartale 2014 r. Czynniki te utrudniały prognozowanie inflacji i zwiększały niepewność przy podejmowaniu decyzji monetarnych w 2014 r. Należy podkreślić, że projekcje inflacji formułowane przez NBP były bardziej zbliżone do rzeczywistego przebiegu inflacji niż dostępne prognozy ośrodków zewnętrznych. Obecne prognozy NBP przewidują, że inflacja pozostanie do końca 2017 r. wyraźnie poniżej celu inflacyjnego NBP i poniżej dolnej granicy jego odchyień przy stabilnym, umiarkowanym wzroście PKB (3,5%).

W ostatnich latach nietrafność prognoz NBP była asymetryczna i polegała raczej na zawyżonych szacunkach wzrostu inflacji oraz PKB. Zdaniem NIK, obciążała ona istotnie proces decyzyjny Rady Polityki Pieniężnej.

Utrwalaniu inflacji poniżej celu inflacyjnego sprzyjały niskie oczekiwania inflacyjne konsumentów i przedsiębiorstw, które w II połowie 2014 r. w horyzoncie następnych 12 miesięcy kształtowały się na poziomie około 0,2%. O braku presji inflacyjnej świadczyła również ujemna luka popytowa informująca, że poziom rzeczywistego PKB kształtował się poniżej potencjalnego PKB. Brak było presji kosztowej w przedsiębiorstwach, gdyż ujemny wskaźnik cen producentów (PPI) wynosił średniorocznie (-1,5% r/r). Niewielkiemu wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła stabilna dynamika nominalnych płac (około 3,5%). Umiarkowany był również w 2014 r. wzrost wartości kredytów konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych o 4,5% r/r. Czynniki te wpłynęły na umiarkowany średnioroczny wzrost popytu krajowego, który wyniósł 4,6%. Uwarunkowania te stwarzały możliwość łagodzenia polityki monetarnej.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej, podejmując w 2014 r. decyzje w warunkach niepewności co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, działała ostrożnie. Wobec zapowiadanej poprawy koniunktury gospodarczej oraz niestabilnej sytuacji międzynarodowej RPP od listopada 2013 r. do lipca 2014 r. wydłużyła okres stabilizacji głównej stopy procentowej NBP (stopy referencyjnej) na poziomie 2,5%. W lipcu 2014 r. w warunkach niższego od oczekiwanego tempa wzrostu gospodarczego oraz zagrożenia deflacyjnego, Rada zaprzestała komunikacji z rynkiem w formie tzw. *forward guidance*³⁸⁷, co zostało odczytane przez uczestników rynku, jako zapowiedź obniżki stóp procentowych.

W lipcu i wrześniu, pomimo deflacji i spowolnienia gospodarczego w III kwartale, Rada nie podjęła decyzji o obniżce stóp procentowych. W komunikatach po posiedzeniach decyzyjnych, Rada zwracała między innymi uwagę, że dynamika ożywienia gospodarczego ulegnie osłabieniu, obniżyły się oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców do poziomu bliskiego zera, brak było presji popytowej i kosztowej, a bardzo niska inflacja mogła przejściowo obniżyć się do zera. Informacje te wskazują, że występowały zagrożenia deflacją, która opóźniłaby czas powrotu inflacji do celu inflacyjnego w średnim okresie, a to przemawiało za podjęciem decyzji o obniżce stóp procentowych.

³⁸⁷ *Forward guidance* (ang.) oznacza komunikowanie otoczeniu kierunku prowadzenia polityki pieniężnej w czasie dłuższym niż do następnego posiedzenia ciała decyzyjnego. W listopadzie 2013 r. RPP zapowiedziała utrzymanie stałego poziomu stopy referencyjnej 2,5% do końca pierwszej połowy 2014 r., natomiast w marcu 2014 r. postanowiła wydłużyć okres stabilizacji stóp do III kwartału 2014 r.

Rada dysponowała w marcu i lipcu prognozami inflacji i PKB z modelu NECMOD, które w rzeczywistości okazały się przeszacowane, co mogło mieć wpływ na decyzje o wysokości stóp procentowych. Prognozy te zawiązały rzeczywisty wzrost PKB w III i IV kwartale 2014 r. odpowiednio o 0,5 i 0,6 punktu procentowego. Odchylenie prognozy wzrostu PKB wynikało w głównej mierze z przeszacowania prognozy wkładu eksportu netto do dynamiki PKB, co związane było z wolniejszym, niż zakładano, ożywieniem w strefie euro, w tym w Niemczech, oraz z dalszym spadkiem popytu rynku rosyjskiego na towary.

W dniu 8 października 2014 r. Rada Polityki Pieniężnej podjęła decyzję o obniżeniu stopy referencyjnej z 2,5% do 2%. Stopa lombardowa została obniżona z 4% do 3%, stopa redyskonta weksli z 2,75% do 2,25%, a stopa depozytowa pozostała niezmienną na poziomie 1%. Wskutek tego nastąpiło zmniejszenie różnicy między stopą lombardową a depozytową z 3 do 2 punktów procentowych. Pozostawienie niezmienną stopy depozytowej miało służyć utrzymaniu depozytów w sektorze bankowym. Natomiast silniejsze obniżenie stopy lombardowej wpłynęło na zmniejszenie maksymalnych odsetek od konsumpcyjnych kredytów bankowych.

Na obniżenie stopy referencyjnej NBP wpływ miały bieżące informacje wskazujące na spowolnienie dynamiki PKB w Polsce oraz w strefie euro, silnie obniżające się ceny surowców, w tym szczególnie ropy naftowej, co doprowadziło do wyraźnej deflacji. Jednocześnie Rada nie wykluczała dostosowania polityki pieniężnej w późniejszym okresie w przypadku pogorszenia koniunktury w Polsce i na świecie lub utrzymania się deflacji. Decyzja o dostosowaniu stóp procentowych do przedłużającej się deflacji i obniżeniu stóp procentowych NBP o pół punktu procentowego została podjęta w marcu 2015 r.

W 2014 r. nie doszło do głębszego obniżenia nominalnych stóp procentowych, gdyż decyzje takie nie uzyskały większości w RPP. Rada brała pod uwagę przede wszystkim zewnętrzny charakter podażowych szoków surowcowych, które decydowały o deflacji, jeden z najwyższych w Polsce realny wzrost gospodarczy spośród krajów europejskich, jak i wzrost akcji kredytowej. W ocenie części członków Rady, dalsze obniżenie stóp procentowych mogłoby pobudzić w nadmiernym stopniu akcję kredytową w gospodarce i osłabić bodźce do restrukturyzacji przedsiębiorstw. W ich ocenie niskie stopy procentowe osłabiają selekcję podmiotów gospodarczych. Głosy przeciwne stawiały w wątpliwość zgodność takiego podejścia z mandatem prawnym RPP. Według szacunków Instytutu Ekonomicznego NBP, dokonanych na podstawie modelu NECMOD, stopy procentowe niższe o punkt procentowy niż utrzymywane przez RPP od lipca 2013 r. do października 2014 r. wpłynęłyby, w horyzoncie czterech kwartałów, na podwyższenie dynamiki cen w stosunku do obserwowanej w rzeczywistości o 0,4 punktu procentowego.

Decyzje RPP skutkowały utrzymaniem najwyższych dodatnich realnych stóp procentowych w Euro-pie i jednych z najwyższych na świecie³⁸⁸. Stopy urealnione bieżącą inflacją (*ex post*) wyniosły średniorocznie 2,4%, natomiast oczekiwaną inflacją (*ex ante*) wyniosły 0,55%³⁸⁹. Pomimo obniżki stóp procentowych w 2014 r. do najniższego poziomu w historii, nastąpił wzrost stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej. Rada w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2014* wskazała, że do oceny restryk-

³⁸⁸ Według danych Instytutu Ekonomicznego NBP ujemne realne stopy procentowe *ex ante*, średniorocznie w 2014 r. wynosiły: w krajach strefy euro (-1,04%), w Czechach (-2,09%), Wielkiej Brytanii (-1,41%), Szwecji (-1,03%), USA (-1,78%) oraz na Węgrzech (-0,37%); natomiast dodatnie były w Chinach (3,14%), Brazylii (4,75%), Rosji (2,4%) w Indiach (0,66%) w Rumunii (0,51%) oraz w Polsce (0,55%).

³⁸⁹ 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.

cyjności polityki pieniężnej należy brać pod uwagę wysokość realnych stóp procentowych *ex ante* (tj. uwzględniających oczekiwaną inflację), a także poziom realnego kursu walutowego, uwzględniającego poziom cen w kraju i za granicą. W grudniu 2014 r. nastąpił nieznaczny wzrost realnej stopy procentowej *ex ante* z 0,2 % do 0,5 %, tj. o 0,3 punktu procentowego³⁹⁰. Natomiast realny efektywny kurs złotego³⁹¹, po stabilizacji w pierwszej połowie roku, w drugiej połowie roku (deflowany CPI, jak i PPI) osłabił się. W efekcie w grudniu 2014 r. realny efektywny kurs złotego był o 2,4% słabszy niż w grudniu 2013 r., co świadczyło o podwyższonej cenowej konkurencyjności polskich towarów za granicą. Biorąc pod uwagę wzrost realnych stóp procentowych *ex ante* oraz osłabienie realnego kursu walutowego, nastąpił niewielki wzrost restrykcyjności polityki pieniężnej w stosunku do roku poprzedniego.

Zdaniem NIK, istniała przestrzeń do dalszego łagodzenia polityki pieniężnej, które stanowiłoby wsparcie dla polityki gospodarczej Rządu RP, między innymi poprzez silniejsze obniżenie kosztów obsługi długu publicznego. Ustawa o Narodowym Banku Polskim w art. 3 ust. 1 stanowi, że „podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów niższa średnioroczna stopa referencyjna 2,4% w stosunku do założonej w ustawie budżetowej 2,5% na 2014 r. wpłynęła na spadek kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w 2014 r. o 0,4 mld zł oraz wpłynie w kolejnych latach do końca zapadalności długu o 5,2 mld zł.

Zdaniem NIK, utrzymywanie relatywnie wysokich realnych stóp procentowych oddziaływało negatywnie na popyt krajowy i na dalsze obniżenie presji inflacyjnej, co sprzyjało przedłużającej się deflacji. Głębsze obniżenie stóp stwarzałoby niewielkie ryzyko wzrostu inflacji poza górną granicę odchylenia celu inflacyjnego. Natomiast dalszy spadek cen oznaczał wzrost realnej stopy procentowej, czyli zaostrzenie polityki pieniężnej z negatywnym oddziaływaniem na popyt, a więc prawdopodobnie pogłębianie procesów deflacyjnych.

Prowadzenie polityki pieniężnej NBP zapewniło kształtowanie się w 2014 r. rynkowej stopy procentowej WIBOR 3M³⁹² nieznacznie powyżej stopy referencyjnej NBP (o 0,13 punktu procentowego). Stabilny poziom tego odchylenia od stycznia do sierpnia 2014 r. związany był z wcześniejszymi zapowiedziami RPP o utrzymaniu stóp procentowych na niezmiennym poziomie do końca III kwartału 2014 r. W związku z rezygnacją w lipcu z *forward guidance*, stanowiącą sygnał do możliwych zmian stóp, we wrześniu stopa trzymiesięcznych pożyczek na rynku międzybankowym kształtowała się poniżej stopy referencyjnej (średniomiesięcznie 2,46%). Było to wyrazem wcześniejszego zdyskontowania przez rynek oczekiwanych obniżek stóp procentowych NBP, jakie nastąpiły w październiku.

Obniżenie w październiku 2014 r. stopy referencyjnej NBP o 0,5 punktu procentowego i stopy lombardowej o 1 punkt procentowy przeniosło się na zmniejszenie oprocentowania kredytów dla gospodarstw domowych w IV kwartale o 0,6 punktu procentowego, przy obniżeniu marży kredytowej o 0,4 punktu procentowego dla tej grupy. W 2014 r. nastąpił wzrost akcji kredytowej o 5,6%, w tym kredytów konsumpcyjnych o 4,5%. Silniej wzrosła wartość kredytów udzielonych przedsię-

³⁹⁰ W grudniu 2013 przy obowiązującej stopie referencyjnej NBP 2,5% prognozowana inflacja CPI wynosiła 2,3% (w horyzoncie 12 m-cy), natomiast w grudniu 2014 r. przy obowiązującej stopie referencyjnej 2,0% prognozowana inflacja wynosiła 1,5%.

³⁹¹ Realny efektywny kurs złotego to względna cena koszyka konsumpcyjnego partnerów handlowych ważona udziałami w handlu w relacji do ceny krajowego koszyka konsumpcyjnego.

³⁹² Ang. *Warsaw Interbank Offered Rate* jest średnią rynkową stawką oprocentowania po której 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.

biorstwom o 6,3%, w tym na inwestycje o 9,9%, co można przypisać obniżeniu ich oprocentowania o 0,7 punktu procentowego, jak również łagodzeniu polityki kredytowej przez banki.

W największym stopniu w 2014 r. wzrosły kredyty mieszkaniowe złotowe o 23,1 mld zł, tj. o 13,9%, przy jednoczesnym zmniejszeniu wolumenu kredytów mieszkaniowych walutowych o 3,2 mld zł, tj. o 1,9%. Zmiana struktury udzielania tych kredytów związana była ze skierowaną przez Komisję Nadzoru Finansowego w połowie 2013 r. do banków, rekomendacją S³⁹³ w zakresie dalszego ograniczenia kredytowania hipotek w walutach obcych. Zmiana 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 za pomocą stóp procentowych na taki czynnik kreacji pieniądza.

Do dużego wzrostu złotych kredytów mieszkaniowych przyczyniło się istotne obniżenie ich oprocentowania o 1,5 punktu procentowego w IV kwartale 2014 r. Natomiast ryzyko nadmiernej ekspansji kredytowej w tym segmencie było ograniczane przez wcześniejsze wymogi nadzorcze KNF³⁹⁴, dotyczące wprowadzenia restrykcyjnych kryteriów polityki kredytowej banków.

Operacje otwartego rynku

W *Założeniach polityki pieniężnej na 2014 r.* RPP przyjęła, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie rynkowej krótkoterminowej stawki POLONIA³⁹⁵ na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej NBP. Cel ten został zrealizowany.

Średnie odchylenie między tymi stopami wyniosło 0,11 punktu procentowego i zmniejszyło się w stosunku do 2013 r. o 0,07 punktu procentowego³⁹⁶. W dniach 28-30 stycznia 2014 r. odchylenie stawki POLONIA wzrosło maksymalnie do 1,03 punktu procentowego. Na wzrost ceny pieniądza wpłynęły czynniki niezależne od NBP, w postaci silnego zróżnicowania płynności poszczególnych banków. Związane było to z przepływami finansowymi, poprzedzającymi przekazanie przez otwarte fundusze emerytalne środków do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wyniku zmian ustawowych dotyczących OFE³⁹⁷. Część banków zmuszona była do pozyskania znacznych środków od innych banków, co spowodowało podwyższenie rynkowej ceny pieniądza. Wszystkie transfery z OFE do FUS zostały zrealizowane w dniu 3 lutego 2014 r. Po tej operacji odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej powróciło do poziomu około 0,16 punktu procentowego.

Osiągnięcie powyższego celu operacyjnego polityki pieniężnej było efektem absorbowania przez NBP płynności sektora bankowego za pomocą operacji otwartego rynku, ograniczających środki

³⁹³ Uchwała Nr 148/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wydania rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (Dz. Urz. KNF z 2013 r., poz. 23) zalecała bankom udzielanie klientom detalicznym kredytów zabezpieczonych hipotecznie wyłącznie w walucie, w jakiej uzyskują dochód, także w przypadku klientów o wysokich dochodach.

³⁹⁴ Rekomendacja S wprowadzała obowiązek posiadania wkładu własnego przez kredytobiorcę przy zakupie nieruchomości, w wysokości co najmniej 5 proc. w 2014 r. i dalszy jego wzrost w kolejnych latach do 20 proc. wartości udzielanego kredytu.

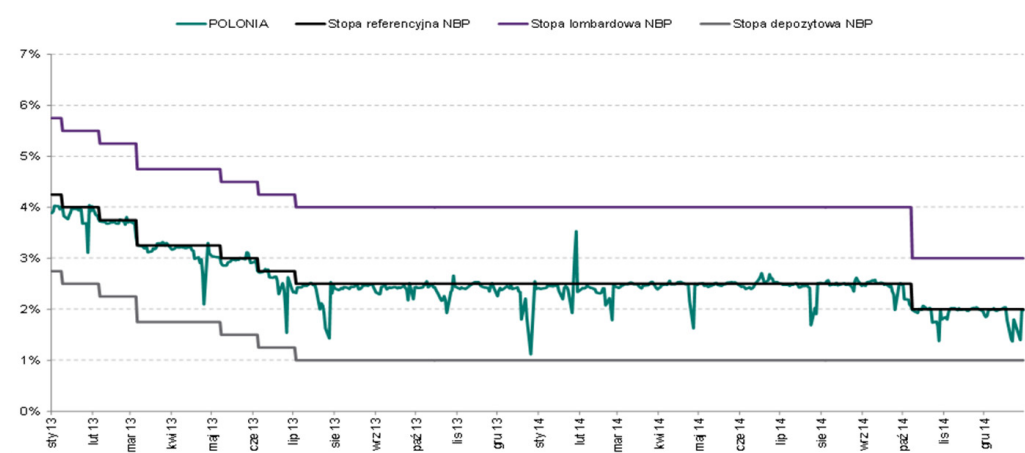
³⁹⁵ Stawka POLONIA (ang. *Polish Overnight Average*) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*).

³⁹⁶ Zmienność stawki POLONIA mierzona odchyleniem standardowym dziennej różnicy pomiędzy stawką POLONIA a stopą referencyjną NBP zmniejszyła się z 0,21 punktu procentowego w 2013 r. do 0,17 punktu procentowego w 2014 r.

³⁹⁷ Na podstawie art. 23 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).

do dyspozycji banków ponad rezerwę obowiązkową banków w NBP oraz poprzez operacje depozytowo- kredytowe. Średni poziom operacji otwartego rynku w 2014 r. wyniósł 108.518 mln zł i był niższy w stosunku do 2013 r. o 17.560 mln zł, tj. o 13,9%. W grudniu 2014 r. średni poziom absorpcji środków poprzez emisję bonów pieniężnych NBP wyniósł 98.720 mln zł i był niższy o 23.393 mln zł, tj. o 19,2% w porównaniu do średniego poziomu w grudniu 2013 r.

Wykres 45. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych NBP w latach 2013-2014



Źródło: Raport roczny 2014. Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP. NBP, Warszawa, kwiecień 2015 r.

W ramach 72 operacji otwartego rynku, NBP 53-krotnie emitował 7-dniowe bony pieniężne o rentowności równej stopie referencyjnej NBP oraz 19-krotnie bony pieniężne o zapadalności od 1 do 4 dni. Krótsze emisje bonów w formie operacji dostrajających przeprowadzane były w przypadku pojawienia się w sektorze bankowym znacznego niedopasowania płynnościowego, mogącego istotnie wpłynąć na kształtowanie stawki POLONIA względem stopy referencyjnej NBP. Operacje te przeprowadzano głównie pod koniec okresu utrzymania rezerwy obowiązkowej. Średnia wartość operacji dostrajających w 2014 r. wyniosła 1.238 mln zł i zmniejszyła się o 33 % w stosunku do 2013 r.

Na spadek płynności sektora bankowego największy wpływ miał wzrost sumy pieniądza gotówkowego w obiegu, który w ujęciu grudzień 2014 r. do grudnia 2013 r., wyniósł 14.190 mln zł, tj. 11,2%. Na zmniejszenie nadpłynności absorbowanej poprzez operacje otwartego rynku wpłynęła również nadwyżka sprzedaży nad skupem walut od Ministra Finansów. Od początku 2014 r. środki pochodzące z funduszy unijnych były przekazywane z rachunku walutowego Ministra Finansów w NBP do BGK i zamieniane na złote na rynku międzybankowym za pośrednictwem BGK. Został w ten sposób ograniczony przyrost rezerw walutowych NBP i nadpłynności sektora bankowego, na co NIK zwracała uwagę w kontroli *Zarządzanie przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi*³⁹⁸.

Koszty absorpcji nadpłynności sektora bankowego w operacjach otwartego rynku, poniesione przez NBP w 2014 r., wyniosły 2.633,2 mln zł i były niższe w porównaniu z 2013 r. o 1.134,2 mln zł. Spadek kosztów absorpcji nadpłynności sektora bankowego w 2014 r. wynikał z niższego poziomu płynności sektora bankowego oraz obniżenia średniej stopy referencyjnej NBP z 2,95% w 2013 r. do 2,39% w 2014 r.

³⁹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Zarządzanie przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi*, nr ewid. 14/2014/P/13/041/KBF.

Rezerwa obowiązkowa

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 pozwalał na przeprowadzenie w mniejszej skali operacji otwartego rynku, absorbujących płynność. Uśredniony w miesiącu charakter systemu rezerwy stwarzał bankom swobodę decydowania o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym w banku centralnym.

Obowiązek utrzymywania rezerwy obowiązkowej, obejmujący dotychczas banki, oddziały instytucji kredytowych i oddziały banków zagranicznych działające w Polsce, na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, z dniem 27 stycznia 2014 r. został rozszerzony na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz na Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. Zasady i tryb naliczania oraz utrzymywania rezerwy obowiązkowej określony został w uchwale Zarządu NBP³⁹⁹. Stopa rezerwy obowiązkowej w całym 2014 r. wynosiła 3,5% środków pieniężnych zgromadzonych przez banki, SKOK oraz KSKOK⁴⁰⁰ i nie zmieniła się w stosunku do roku ubiegłego.

Średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej w 2014 r. wyniósł 32.983,94 mln zł i w stosunku do 2013 r. wzrósł o 2.399 mln zł, tj. o 7,3%. Wzrost rezerwy wynikał ze wzrostu depozytów w sektorze bankowym oraz rozszerzenia obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej o system SKOK.

Koszty NBP z tytułu odsetek od rezerwy obowiązkowej w 2014 r. wyniosły 763,9 mln zł i były niższe w stosunku do roku poprzedniego o 114 mln zł, tj. o 14,9%. Spadek kosztów wynikał z obniżek stóp procentowych przez RPP w latach 2013-2014.

Ponadto NBP zasadnie zmieniła sposób ustalania oprocentowania rezerwy obowiązkowej, wprowadzając w miejsce stosowanego dotychczas oprocentowania w wysokości 0,9 stopy redyskontowej weksli, oprocentowanie w wysokości 0,9 stopy referencyjnej. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliło na utrzymanie wysokości oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej poniżej dochodowości bonów pieniężnych NBP, niezależnie od poziomu stóp procentowych NBP. Dotychczasowy sposób naliczania odsetek w sytuacji kolejnych obniżek stóp procentowych powodowałby, że oprocentowanie środków rezerwy byłoby wyższe od stopy referencyjnej. Wprowadzenie nowego sposobu oprocentowania rezerwy obowiązkowej skutkowało zmniejszeniem kosztów NBP w 2014 r. z jego tytułu o 13,0 mln zł.

Operacje depozytowo-kredytowe

Operacje depozytowo-kredytowe, przeprowadzane z inicjatywy banków, ograniczały skalę wahań stawki rynkowej *overnight*. Głównym ich celem było krótkoterminowe uzupełnienie płynności sektora bankowego bądź zapewnienie bankom możliwości ulokowania w NBP nadwyżek wolnych środków na okresy jednodniowe. W 2014 r. nastąpiło dalsze ograniczenie wykorzystania depozytu na koniec dnia, co sprzyjało zbliżeniu stawki POLONIA do stawki referencyjnej NBP.

³⁹⁹ Uchwała nr 42/2013 Zarządu NBP z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP z 2013 r., poz. 21).

⁴⁰⁰ Uchwała nr 15/2013 RPP z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP z 2013 r., poz. 20 ze zm.).

W 2014 r. zmniejszyło się wykorzystanie przez banki kredytu lombardowego o 114,8 mln zł w stosunku do roku 2013 r. (163,4 mln zł) udzielanego pod zastaw bonów pieniężnych oraz obligacji skarbowych, które zostały spłacone terminowo. W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego NBP, zgodnie z *Założeniami*, udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego pod zastaw skarbowych papierów wartościowych i bonów pieniężnych NBP oraz kredytu w euro pod zastaw obligacji skarbowych. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2014 r. wyniosło 37,703,9 mln zł i zmniejszyło się o 2,954,2 mln zł, tj. 5,8% w stosunku do 2013 r.

Kurs walutowy

W 2014 r. kontynuowana była polityka płynnego kursu walutowego, zapewniającego elastyczne dostosowanie zmiennych tendencji na rynkach międzynarodowych. NBP zastrzegł w *Założeniach* możliwość interwencji walutowych. W 2014 r. z możliwości tej jednak nie skorzystał. Kurs średni euro na 31 grudnia 2014 r. wyniósł 4,2623 zł i był wyższy od kursu na koniec 2013 r. o 0,1151 zł, tj. o 2,8%. Kurs dolara amerykańskiego na koniec 31 grudnia 2014 r. wyniósł 3,5072 zł i był wyższy o 0,4952 zł, tj. o 16,4% niż przed rokiem.

Dominującą rolę, wśród czynników globalnych kształtujących wartość złotego odgrywały polityka pieniężna Banku Rezerwy Federalnej (FED) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz perspektywy gospodarcze USA i strefy euro. W kierunku aprecjacji złotego do IV kwartału 2014 r. oddziaływały oddalające się perspektywy podwyżek stóp procentowych w Stanach Zjednoczonych oraz proces łagodzenia polityki pieniężnej EBC, co niwelowało negatywny wpływ oczekiwań na łagodzenie polityki pieniężnej w Polsce.

W grudniu 2014 r. złoty wyraźnie się osłabił wobec dolara amerykańskiego w związku silną przeceną euro względem tej waluty. Na łączne osłabienie złotego wobec euro w 2014 r. istotny wpływ miał kryzys rosyjsko-ukraiński oraz zapowiedziane przez FED, w połowie grudnia 2014 r., zakończenie cyklu łagodnej polityki monetarnej skutkujące zamykaniem pozycji inwestycyjnych przez inwestorów w końcu roku.

Oslabienie się kursu złotego w 2014 r. zapewniło utrzymanie opłacalności polskiej sprzedaży zagranicznej rozliczanej w euro i dolarze amerykańskim USD, a tym samym kursy złotego względem tych walut nie stanowiły bariery dla wzrostu eksportu. Jednak w 2014 r. wzrost polskiego eksportu zagranicznego był istotnie niższy niż importu z powodu ograniczonego popytu zewnętrznego ze strony krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym szczególnie z Rosji na towary rolno-spożywcze. W efekcie wkład eksportu netto do PKB w 2014 r. był ujemny (-1,2%).

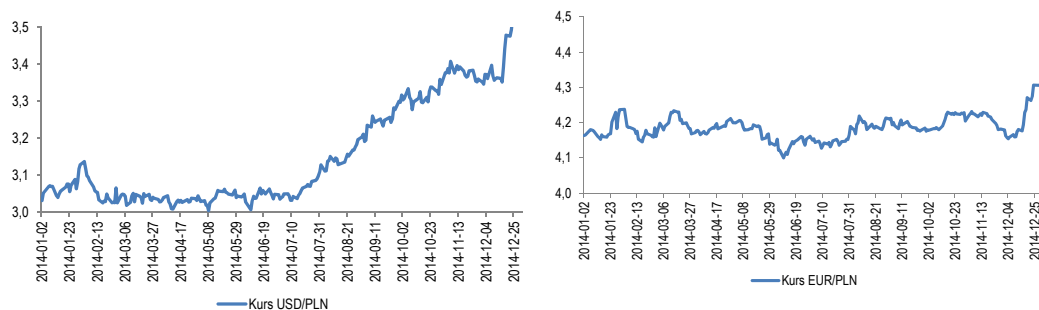
Wyższe stopy procentowe NBP w stosunku do zagranicy utrzymywały różnicę stóp między WIBOR 3M i EURIBOR 3M⁴⁰¹, który w grudniu 2014 r. zmniejszył się do 2%. Nie wpłynęło to na ograniczenie napływu kapitału zagranicznego do Polski, stwarzając presję na aprecjację złotego. W efekcie oddziaływało to na obniżenie poziomu cen i stwarzało presję deflacyjną⁴⁰². Wprawdzie o przepływie kapitału decyduje szereg różnych czynników, jednak z analiz NBP w zakresie wpływu zmian stóp procentowych na kurs walutowy wynika, że podwyższenie stóp o 1 punkt procentowy powoduje aprecjacji

⁴⁰¹ Ang. *Euro Interbank Offer Rate* – stopa procentowa kredytów na rynku europejskim.

⁴⁰² Z danych NBP wynika, że po głębszym, od oczekiwań rynku, obniżeniu stóp przez RPP w październiku 2014 r. i redukcji dysparytetu stóp względem strefy euro, kurs złotego w dniu obniżenia stóp deprecjonował z 4,188 do 4,1960.

cję nominalnego efektywnego kursu złotego o około 2,5% po 2-3 kwartałach, a więc sprzyja aprecjacji złotego.

Wykres 46. Kształtowanie się kursu EUR/PLN i USD/PLN w 2014 r.



Źródło: dane NBP.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 04 – Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 15/00 – Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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 2014 r. w części 18 – Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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 2014 r. w części 21 – Gospodarka morska.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w częściach: 22 - Gospodarka wodna, 41 – Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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 2014 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 - Turystyka oraz wykonania planu finansowego Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 26 – Łączność.
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 27 - Informatyzacja.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 - Szkolnictwo wyższe, 67 - Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 30 – Oświata wychowanie.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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 2014 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 34 – Rozwój regionalny.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 36 – Skarb Państwa; przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2014 r. i ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.

36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 39 – Transport oraz wykonania planów finansowych: Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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 2014 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna).
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki.

56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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 2014 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - jako państwowej osoby prawnej.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 – Obsługa długu krajowego.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/06 – województwo lubelskie.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/10 – województwo łódzkie.
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/12 – województwo małopolskie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/16 – województwo opolskie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie.

76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/20 – województwo podlaskie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/22 – województwo pomorskie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/24 – województwo śląskie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 88 – Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych.

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2013 ¹	2014 ²		
01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	1.195	166.309	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 - Kancelaria Sejmu	1.122	382.348	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 - Kancelaria Senatu	431	82.376	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 - Sąd Najwyższy	945	91.797	P	P	4	Delegatura NIK w Warszawie
05 - Naczelny Sąd Administracyjny	47.534	393.173	P	P	5	Departament Administracji Publicznej
06 - Trybunał Konstytucyjny	186	28.468	P	O	6	Departament Administracji Publicznej
08 - Rzecznik Praw Obywatelskich	77	38.151	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
09 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	27.769	21.303	Pw	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10 - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	15	15.018	P	P	9	Delegatura NIK w Warszawie
11 - Krajowe Biuro Wyborcze	120	380.180	P	N	10	Departament Budżetu i Finansów
12 - Państwowa Inspekcja Pracy	2.784	280.005	P	P	11	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2.687	244.083	P	P	12	Delegatura NIK w Warszawie
14 - Rzecznik Praw Dziecka	4	10.317	P	P	13	Delegatura NIK w Warszawie
15 - Sądy powszechne	2.215.253	6.390.997	P	P	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2013 ¹	2014 ²		
16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	212	128.054	P	P	15	Departament Administracji Publicznej
17 - Administracja publiczna	970	74.679	Pw	P	16	Departament Administracji Publicznej
18 - Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	97.408	1.612.066	P	P	17	Departament Infrastruktury
19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	3.608.858	6.079.416	P	O	18	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	1.954.440	1.953.797	P	O	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 - Gospodarka morską	20.570	544.090	P	P	20	Departament Infrastruktury
22 - Gospodarka wodna	46.166	927.630	Pw	O	21	Departament Środowiska
24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	8.054	2.991.055	P	O	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 - Kultura fizyczna	2.027	267.000	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
26 - Łączność	67	20.529	P	P	24	Departament Infrastruktury
27 - Informatyzacja	17.253	313.285	P	P	25	Departament Administracji Publicznej
28 - Nauka	53.458	5.134.462	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 - Obrona narodowa	241.803	31.212.544	Pw	O	27	Departament Obrony Narodowej
30 - Oświata i wychowanie	8.176	461.382	Pw	P	30	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 - Praca	98.892	443.186	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 - Rolnictwo	39.510	854.159	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 - Rozwój wsi	2.008.366	5.328.234	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2013 ¹	2014 ²		
34 - Rozwój regionalny	50.587	2.054.576	P	P	33	Departament Administracji Publicznej
35 - Rynki rolne	243.303	442.426	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
36 - Skarb Państwa	3.996.299	59.708	P	O	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
37 - Sprawiedliwość	49.410	4.541.390	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
38 - Szkolnictwo wyższe	14.656	11.752.104	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
39 - Transport	191.780	6.065.861	Pw	P	36	Departament Infrastruktury
40 - Turystyka	38	47.793	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 - Środowisko	1.868.326	562.390	Pw	O	21	Departament Środowiska
42 - Sprawy wewnętrzne	83.573	19.469.670	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 - Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	142	158.549	Pw	P	38	Departament Administracji Publicznej
44 - Zabezpieczenie społeczne	845	905.722	Pw	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 - Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	241.327	1.865.103	Pw	O	39	Departament Administracji Publicznej
46 - Zdrowie	226.694	4.266.668	Pw	O	40	Departament Zdrowia
49 - Urząd Zamówień Publicznych	24.107	27.272	P	P	41	Departament Administracji Publicznej
50 - Urząd Regulacji Energetyki	100.903	38.047	P	P	42	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
52 - Krajowa Rada Sądownictwa	10	11.562	P	P	43	Delegatura NIK w Warszawie

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2013 ¹	2014 ²		
53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	4.313	54.968	Pw	P	44	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	25	31.567	P	O	45	Delegatura NIK w Warszawie
56 - Centralne Biuro Antykorupcyjne	9.136	500.173	P	P	46	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	467	109,942	P	O	47	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 - Główny Urząd Statystyczny	4.483	393.743	P	P	48	Departament Administracji Publicznej
59 - Agencja Wywiadu	482	143.290	P	P	49	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 - Wyższy Urząd Górniczy	1.146	57.246	P	P	50	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	66.823	51.589	P	P	51	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 - Rybołówstwo	11.924	220.906	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 - Rodzina	28	13.928	Pw	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
64 - Główny Urząd Miar	70.520	127.616	P	P	52	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 - Polski Komitet Normalizacyjny	9.042	30.843	P	P	53	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 - Rzecznik Praw Pacjenta	5	11.315	P	P	54	Departament Zdrowia
67 - Polska Akademia Nauk	150	77.866	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
68 - Państwowa Agencja Atomistyki	285	29.056	P	P	55	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2013 ¹	2014 ²		
70 - Komisja Nadzoru Finansowego	196.504	208.395	P	P	56	Departament Budżetu i Finansów
71 - Urząd Transportu Kolejowego	6.362	26.976	P	P	57	Departament Infrastruktury
72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	17.008	16.657.717	P	P	58	Delegatura NIK w Gdańsku
73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych	173.310	38.408.706	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 - Prokuratura Generalna Skarbu Państwa	59	28.784	P	P	60	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
75 - Rządowe Centrum Legislacji	698	25.273	P	P	61	Departament Administracji Publicznej
76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej	1.864.290	92.793	Pw	O	62	Departament Infrastruktury
77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	257.215.867	-	O	P	-	Departament Budżetu i Finansów
78 - Obsługa zadłużenia zagranicznego	67.444	9.607.506	P	O	63	Departament Budżetu i Finansów
79 - Obsługa długu krajowego	2.539.921	24.848.383	P	O	63	Departament Budżetu i Finansów
80 - Regionalne Izby Obrachunkowe	3.344	113.777	P	P	64	Departament Administracji Publicznej
81 - Rezerwa ogólna	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2.492.767	51.203.571	P	P	65	Departament Administracji Publicznej
83 - Rezerwy celowe	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
84 - Środki własne Unii Europejskiej	-	17.259.857	P	O	66	Departament Administracji Publicznej
85/02 - województwo dolnośląskie	221.883	2.240.475	P	P	67	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 - województwo kujawsko-pomorskie	16.591	1.891.782	P	P	68	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 - województwo lubelskie	113.327	1.973.326	P	P	69	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 - województwo lubuskie	59.904	1.013.302	P	P	70	Delegatura NIK w Zielonej Górze

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2013 ¹	2014 ²		
85/10 - województwo łódzkie	210.878	1.904.219	P	P	71	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 - województwo małopolskie	226.197	2.466.858	P	P	72	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 - województwo mazowieckie	619.873	3.532.905	P	P	73	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 - województwo opolskie	57.114	811.120	P	P	74	Delegatura NIK w Opolu
85/18 - województwo podkarpackie	99.285	1.999.743	P	P	75	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 - województwo podlaskie	86.274	1.129.358	Pw	P	76	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 - województwo pomorskie	173.017	1.900.479	Pw	P	77	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 - województwo śląskie	335.334	2.848.780	P	P	78	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 - województwo świętokrzyskie	82.959	1.269.832	Pw	P	79	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 - województwo warmińsko-mazurskie	95.588	1.668.127	P	P	80	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 - województwo wielkopolskie	313.391	2.610.765	Pw	O	81	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 - województwo zachodnio-pomorskie	138.513	1.524.769	P	P	82	Delegatura NIK w Szczecinie
87 - Dochody budżetu środków europejskich	68.088.403	68.405.654	Pw	O	-	Departament Budżetu i Finansów
86 - Samorządowe Kolegia Odwoławcze	89	116.173	P	P	83	Departament Administracji Publicznej
88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	19.814	1.883.191	P	P	84	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody w tys. zł	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament
		2013 ¹	2014 ²		
Agencja Mienia Wojskowego	182.404	N	P	27	Departament Obrony Narodowej
Agencja Nieruchomości Rolnych Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	4.736.020	P	P	85	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1.700.080	P	P	86	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Rezerw Materiałowych	287.474	P	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Agencja Rynku Rolnego	379.630	P	P	87	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1.869.084	Pw	O	89	Departament Środowiska
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	121.148	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Administracyjny	588.502	Pw	O	58	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy	37.476	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Emerytalno-Rentowy	19.527.722	Pw	P	58	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Emerytur Pomostowych	236.095	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	7.714	P	P	16	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	565.774	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	4.579	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	69.889	Pw	O	27	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	32.245	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej	39.303	P	O	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	10.924.035	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	33.500	P	P	58	Delegatura NIK w Gdańsku

Nazwa	Przychody w tys. zł	Ocena		Numer pozycji z Aneksu ¹	Departament
		2013 ¹	2014 ²		
Fundusz Promocji Kultury	159.716	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Promocji Twórczości	742	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Rekompensacyjny	405.342	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Reprywatyzacji	133.022	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	234.601	Pw	O	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Rezerwy Demograficznej	2.671.789	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	25.097	P	P	40	Departament Zdrowia
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	601.671	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Skarbu Państwa	156.858	Pw	O	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	186.577.190	Pw	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	37.506	P	P	37	Delegatura NIK w Kielcach
Fundusz Wsparcia Policji	75.518	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	2.485	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	17.143	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4.668.823	P	P	88	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Polskie Centrum Akredytacji	21.990	N	O	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Rzecznik Ubezpieczonych	7.391	Pw	P	90	Departament Budżetu i Finansów
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	1.112.005	P	P	27	Departament Obrony Narodowej

¹ P – pozytywna, Pw – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – negatywna.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej stosuje się ocenę opisową (O).

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2014 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. Bank Gospodarstwa Krajowego
9. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
10. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
11. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
12. Biuro Rzecznika Ubezpieczonych
13. Centralne Biuro Antykorupcyjne
14. Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych w Słupi Wielkiej
15. Centralny Zarząd Służby Więziennej
16. Centrum Obsługi Edukacji i Sportu w Białych Błotach
17. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
18. Fundacja Innowacyjnych Rozwiązań Społecznych i Terapeutycznych w Warszawie
19. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
20. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
21. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
22. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
23. Główny Urząd Miar
24. Główny Urząd Statystyczny
25. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grudziądzu
26. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janowie
27. Inspekcja Ochrony Środowiska Główny Inspektorat w Warszawie
28. Inspektorat Uzbrojenia Ministerstwa Obrony Narodowej w Warszawie
29. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie
30. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu
31. Instytut Psychologii Zdrowia Warszawa
32. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
33. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
34. Kancelaria Sejmu
35. Kancelaria Senatu
36. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

37. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
38. Komenda Główna Policji
39. Komenda Główna Straży Granicznej
40. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach
41. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Drawsku Pomorskim
42. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Szydłowcu
43. Komisja Nadzoru Finansowego
44. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
45. Krajowa Rada Sądownictwa
46. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
47. Krajowe Biuro Wyborcze
48. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
49. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
50. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
51. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
52. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
53. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
54. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
55. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim
56. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bisztyнку
57. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brańsku
58. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzgowie
59. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Starachowicach
60. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jarocinie
61. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłecku
62. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krotoszynie
63. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubawce
64. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
65. Ministerstwo Edukacji Narodowej
66. Ministerstwo Finansów
67. Ministerstwo Gospodarki
68. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
69. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
70. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
71. Ministerstwo Obrony Narodowej
72. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
73. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
74. Ministerstwo Skarbu Państwa
75. Ministerstwo Sportu i Turystyki
76. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

77. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
78. Ministerstwo Sprawiedliwości
79. Ministerstwo Środowiska
80. Ministerstwo Zdrowia
81. Naczelny Sąd Administracyjny
82. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie
83. Narodowy Bank Polski
84. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
85. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
86. Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa
87. Ośrodek Pomocy Społecznej w Dębnie
88. Ośrodek Pomocy Społecznej w Głubczycach
89. Ośrodek Pomocy Społecznej w Górze
90. Ośrodek Pomocy Społecznej w Pszczynie
91. Ośrodek Pomocy Społecznej w Sokółce
92. Ośrodek Pomocy Społecznej w Tułowicach
93. Państwowa Agencja Atomistyki
94. Państwowa Inspekcja Pracy
95. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
96. Państwowy Instytut Weterynaryjny - Państwowy Instytut Badawczy w Puławach
97. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
98. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
99. Polska Akademia Nauk
100. Polski Komitet Normalizacyjny
101. Polskie Centrum Akredytacji
102. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
103. Powiatowy Urząd Pracy w Kłodzku
104. Powiatowy Zarząd Dróg w Busku-Zdroju
105. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa
106. Prokuratura Apelacyjna w Krakowie
107. Prokuratura Apelacyjna w Warszawie
108. Prokuratura Generalna w Warszawie
109. Prokuratura Okręgowa w Elblągu
110. Prokuratura Okręgowa w Gorzowie Wielkopolskim
111. Prokuratura Okręgowa w Katowicach
112. Prokuratura Okręgowa w Poznaniu
113. Prokuratura Okręgowa w Świdnicy
114. Prokuratura Okręgowa we Wrocławiu
115. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy
116. Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach

117. Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach
118. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
119. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
120. Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze
121. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy
122. Rządowe Centrum Legislacji
123. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białej Podlaskiej
124. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej
125. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy
126. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce
127. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku
128. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu
129. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach
130. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach
131. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu
132. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie
133. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zamościu
134. Sąd Apelacyjny w Białymstoku
135. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
136. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie
137. Sąd Najwyższy w Warszawie
138. Sąd Okręgowy w Białymstoku
139. Sąd Okręgowy w Gdańsku
140. Sąd Okręgowy w Rzeszowie
141. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
142. Służba Wywiadu Wojskowego
143. Starostwo Powiatowe w Drawsku Pomorskim
144. Starostwo Powiatowe w Giżycku
145. Starostwo Powiatowe w Kłodzku
146. Starostwo Powiatowe w Krapkowicach
147. Starostwo Powiatowe w Legionowie
148. Starostwo Powiatowe w Leżajsku
149. Starostwo Powiatowe w Lubartowie
150. Starostwo Powiatowe w Sanoku
151. Starostwo Powiatowe w Sępólnie Krajeńskim
152. Starostwo Powiatowe w Staszowie
153. Starostwo Powiatowe w Strzyżowie
154. Starostwo Powiatowe w Szydłowcu
155. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
156. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach

157. Trybunał Konstytucyjny
158. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
159. Urząd Gminy w Białych Błotach
160. Urząd Gminy w Grudziądzu
161. Urząd Gminy w Janowie
162. Urząd Gminy w Lelisie
163. Urząd Gminy w Lubawie
164. Urząd Gminy w Pałecznicy
165. Urząd Gminy w Siedlisku
166. Urząd Gminy w Staninie
167. Urząd Gminy w Tułowicach
168. Urząd Gminy w Zakrzówku
169. Urząd Gminy w Żukowie
170. Urząd Komunikacji Elektronicznej
171. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu
172. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
173. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi
174. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu
175. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
176. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach
177. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach
178. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
179. Urząd Miasta i Gminy w Górze
180. Urząd Miasta i Gminy w Lubawce
181. Urząd Miasta i Gminy w Niepołomicach
182. Urząd Miasta i Gminy w Sokółce
183. Urząd Miasta i Gminy w Strykowie
184. Urząd Miasta Kościerzyna
185. Urząd Miasta Sopotu
186. Urząd Miasta w Bochni
187. Urząd Miasta w Brańsku
188. Urząd Miasta w Katowicach
189. Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim
190. Urząd Miejski w Bisztyнку
191. Urząd Miejski w Dębnie
192. Urząd Miejski w Głubczycach
193. Urząd Miejski w Iłowej
194. Urząd Miejski w Jarocinie
195. Urząd Miejski w Kargowej
196. Urząd Miejski w Kłecku

197. Urząd Miejski w Krotoszynie
198. Urząd Miejski w Pszczynie
199. Urząd Miejski w Rzgowie
200. Urząd Miejski w Tychowie
201. Urząd Miejski w Zabrze
202. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
203. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
204. Urząd Regulacji Energetyki
205. Urząd Transportu Kolejowego
206. Urząd Zamówień Publicznych
207. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
208. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
209. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku
210. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
211. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku
212. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach
213. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
214. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie
215. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie
216. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi
217. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie
218. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu
219. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu
220. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie
221. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie
222. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie
223. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze
224. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu
225. Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach
226. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie
227. Wyższy Urząd Górniczy
228. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
229. Zakład Ubezpieczeń Społecznych
230. Zarząd Drogowy w Sępólnie Krajeńskim
231. Zarząd Dróg Powiatowych w Kłodzku
232. 32 Baza Lotnicza w Łasku
233. 3 Regionalna Baza Logistyczna w Krakowie
234. 12 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Toruniu

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2014 roku

1. Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej.
2. Bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży.
3. Digitalizacja dóbr kultury w Polsce.
4. Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe.
5. Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora małych i średnich przedsiębiorstw w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5. – Rozwoju przedsiębiorczości w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego.
6. Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
7. Funkcjonowanie podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych.
8. Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa.
9. Funkcjonowanie szpitali klinicznych.
10. Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt.
11. Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.
12. Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym.
13. Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego.
14. Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej.
15. Organizacja publicznych form wychowania przedszkolnego działających na terenie gminy Jastków.
16. Poszukiwania osób zaginionych.
17. Prawidłowość sprawozdań finansowych w wybranych jednostkach budżetowych oraz ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę ich sporządzania.
18. Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej w latach 2014-2020.
19. Realizacja programów wieloletnich z zakresu inwestycji budowlanych.
20. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
21. Stosowanie rachunkowości memoriałowej oraz wykorzystanie informacji sprawozdawczych w administracji publicznej.
22. Wpływ projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013 na wzrost atrakcyjności gospodarczej województwa opolskiego.

23. Wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe.
24. Wykonanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska.
25. Wykorzystanie dotacji celowych na finansowe wsparcie inwestycji.
26. Wykorzystanie dotacji Ministerstwa Obrony Narodowej przez wybrane podmioty służby zdrowia.
27. Wykorzystanie środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów.
28. Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych.
29. Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013.
30. Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
31. Zarządzanie zbiornikiem wodnym w Nieliszu.

Aneks nr 5

Kryteria oceny wykonania budżetu państwa

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

I Oceny ogólnej wykonania budżetu w części 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 lub uchybienia, przy zastosowaniu tej oceny, nie powinny nosić również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu w zakresie dochodów, wydatków jak i środków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, 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 C,
- sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach nie przekroczyła 0,5% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

B. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- kwota stwierdzonych uszczupień dochodów, wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem, przekroczyła **0,75%** dochodów w danej części,
- kwota wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego przekroczyła **0,75%** poniesionych wydatków ogółem w danej części **lub** gdy kwota stwierdzonych wydatków z naruszeniem prawa przekraczała **3%** wydatków ogółem w danej części lub przekroczyła **0,75%** wydatków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym budżetu środków europejskich,
- sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach przekroczyła 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

C. W sytuacji, gdy:

- nie zostały spełnione kryteria oceny negatywnej,
- kwota stwierdzonych uszczupień dochodów, będących następstwem działań niezgodnych z prawem **lub** zaniechania działań określonych prawem była **nie mniejsza niż 0,25%** dochodów ogółem w danej części,
- kwota wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego była **nie mniejsza niż 0,25%** kwoty wydatków zrealizowanych ogółem w danej części **lub** gdy kwota wydatków dokonanych 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.) była **nie mniejsza niż 0,75%** wydatków ogółem w danej części lub **nie mniej niż 0,25%** wydatków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym budżetu środków europejskich,
- stwierdzone nieprawidłowości nie przekroczyły progów wskazujących na to, że sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach mieściła się w przedziale od 0,5% do 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań

przedstawia się ustalenia kontroli w dwóch wariantach:

Wariant I

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że (lista elementów pozytywnych, bez formułowania wprost oceny pozytywnej. W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości: (lista nieprawidłowości).

Wariant II

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w toku kontroli wykonania budżetu państwa w części stwierdzono następujące nieprawidłowości: (lista nieprawidłowości). Jednocześnie NIK odnotowuje, że (lista elementów pozytywnych).

II. 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 części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest, gdy:

- nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości,
- stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 78, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych,
- sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach nie przekroczyła 0,5% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

B. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części,
- sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach przekroczyła 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

C. W sytuacji, 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,
- stwierdzone nieprawidłowości nie przekroczyły progów wskazujących na to, że sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach mieściła się w przedziale od 0,5% do 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań

przedstawia się ustalenia kontroli w dwóch wariantach, o których mowa w grupie I pkt C.

III. 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 grupy I.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części¹ klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków.
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części 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

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\%$$

Zasady ustalania ocen cząstkowych są następujące:

- 5 liczba punktów dla oceny pozytywnej
- 1 liczba punktów dla oceny negatywnej
- 3 liczba punktów, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej.

Oceny cząstkowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

¹ W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

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 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 Budżety wojewodów 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 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 gdy:

- wynik końcowy jest równy lub większy od 4 - **pozytywna**,
- wynik końcowy jest mniejszy od 2 - **negatywna**,
- wynik końcowy jest większy lub równy 2, a mniejszy od 4 - **przedstawia się ustalenia kontroli**.

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 cząstkowych przedstawia poniższa tabela:

Obniżenie ocen cząstkowych	Rodzaj nieprawidłowości/zdarzenia
o 1 punkt	Niewystarczająca kontrola finansowa skutkująca licznymi błędami w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, dekretacji i ich ewidencji.
	Niezrealizowanie planowanych przychodów funduszu.
	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.
	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.
Brak monitorowania efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.	
o 2 punkty	Stosowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej, który nie spełniał wymogów określonych w uor i oceniony został negatywnie.
	Nieskuteczne funkcjonowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych.
	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 niekwalifikalnych.
	Występowanie o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających, wydatków niemożliwych do zrealizowania w przewidywanym terminie.
	Niedostateczny nadzór, kontrola dysponenta części nad realizacją budżetu.
Brak nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji.	

Aneks nr 6

Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2010–2014¹

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2	8:3	8:4	8:5
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie					
	2	3	4				5					6	7	8
1								9	10	11	12
	mln zł										
	Ogółem fundusze										
Przychody	206.463,3	198.241,1	212.743,7	228.331,8	225.647,5	227.620,6	225.830,2	109,4	113,9	106,2	98,9
tym dotacje	55.383,2	54.437,5	56.634,0	55.197,9	48.515,9	48.515,9	48.860,5	88,2	89,8	86,3	88,5
Koszty	209.484,6	201.376,5	212.459,5	242.095,2	235.242,3	238.106,1	235.867,0	112,6	117,1	111,0	97,4
	Fundusze dotowane, w tym:										
	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych										
Przychody	167.480,8	162.035,8	174.123,1	191.480,9	188.277,4	188.277,4	186.577,2	111,4	115,1	107,2	97,4
w tym dotacje	38.111,7	37.513,4	39.520,8	37.113,9	30.362,8	30.362,8	30.362,8	79,7	80,9	76,8	81,8
Koszty	170.844,7	167.785,9	176.439,9	204.381,2	194.859,1	194.859,1	195.014,2	114,1	116,2	110,5	95,4
	Fundusz Emerytalno-Rentowy										
Przychody	16.347,7	16.567,4	17.102,7	17.446,2	17.737,0	19.660,7	19.527,7	119,5	117,9	114,2	111,9
w tym dotacje	14.935,8	15.120,0	15.555,7	15.853,1	16.100,5	16.100,5	16.095,8	107,8	106,5	103,5	101,5
Koszty	16.575,4	16.498,5	17.025,6	17.557,9	17.667,7	19.591,5	19.461,4	117,4	118,0	114,3	110,8
	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji										
Przychody	39,0	35,5	34,4	33,6	33,5	33,5	33,5	85,9	94,4	97,4	99,7
w tym dotacje	6,0	1,0	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	4,7	28,0	28,0	103,7
Koszty	43,7	34,1	35,3	33,7	34,4	34,4	34,2	78,3	100,3	96,9	101,5

¹ Według sprawozdania Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2014 planu finansowego państwowego funduszu celowego.

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2	8:3	8:4	8:5	
	Wykonanie					Ustawa	Plan po zmianach					Wykonanie
	mln zł											
	Fundusz Pracy											
Przychody	10.962,6	10.486,8	11.233,6	10.139,8	10.433,1	10.433,1	10.433,1	99,6	104,2	97,2	107,7	
w tym dotacje	1.562,1	1.058,4	645,6	833,5	630,0	630,0	630,0	67,2	99,2	162,7	126,0	
Koszty	12.234,5	8.744,2	9.633,5	11.056,8	11.888,1	11.888,1	11.888,1	90,6	126,7	115,0	100,2	
	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych											
Przychody	4.252,5	4.677,5	4.889,4	4.617,8	4.691,7	4.691,7	4.668,8	109,8	99,8	95,5	101,1	
w tym dotacje	763,0	744,7	771,6	781,0	784,6	784,6	804,8	105,5	108,1	104,3	103,0	
Koszty	4.320,3	4.262,0	4.836,3	4.871,7	4.993,0	4.993,0	4.760,4	110,2	111,7	98,4	97,7	
	Fundusz Kredytu Technologicznego											
Przychody	22,7	24,9	159,7	624,0	639,6	639,9	547,7	2.412,8	2.199,6	343,0	87,8	
w tym dotacje	-	-	139,3	616,1	637,7	637,7	546,4	-	-	392,2	88,7	
Koszty	24,7	82,6	206,1	736,8	646,8	642,9	537,3	2.175,3	650,5	260,7	72,9	
	Fundusze niedotowane, w tym:											
	Fundusz Emerytur Pomostowych											
Przychody	194,9	219,8	235,1	236,3	240,2	240,2	236,1	121,1	107,4	100,4	99,9	
w tym dotacje	4,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Koszty	73,1	118,4	163,1	237,9	328,3	328,3	305,8	418,3	258,3	187,5	128,5	
	Fundusz Administracyjny											
Przychody	585,2	581,7	603,4	590,7	589,1	589,1	588,5	100,6	101,2	97,5	99,6	
Koszty	586,2	570,0	572,7	573,7	610,2	610,2	590,5	100,7	103,6	103,1	102,9	
	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych											
Przychody	538,5	575,9	600,1	558,5	524,0	524,0	565,8	105,1	98,2	94,3	101,3	
Koszty	194,6	260,7	1.126,3	192,1	437,5	437,5	210,2	108,0	80,6	18,7	109,4	

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2	8:3	8:4	8:5
	Wykonanie					Plan	Wykonanie				
	mln zł					po zmianach					
								%			
	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej										
Przychody	551,4	551,0	640,5	558,9	584,2	584,2	601,7	109,1	109,2	93,9	107,7
Koszty	601,4	511,3	465,2	546,5	584,2	584,2	576,3	95,8	112,7	123,9	105,5
	Fundusz Nauki i Technologii Polskiej										
Przychody	446,2	276,0	206,7	106,9	79,0	79,0	32,2	7,2	11,7	15,6	30,1
Koszty	354,6	136,9	161,2	200,7	188,7	188,7	129,9	36,6	94,9	80,6	64,7
	Fundusz Reprywatyzacji										
Przychody	1.357,5	609,6	375,0	282,2	141,3	141,3	133,0	9,8	21,8	35,5	47,1
Koszty	1.143,0	299,6	184,2	197,2	920,7	920,7	414,0	36,2	138,2	224,8	209,9
	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców										
Przychody	2.071,9	511,3	1.502,3	767,0	607,0	627,4	234,6	11,3	45,9	15,6	30,6
Koszty	1.116,4	803,2	526,5	254,0	738,4	1.412,1	1.381,8	123,8	172,0	262,5	544,0
	Fundusz Skarbu Państwa										
Przychody	478,2	324,0	279,2	149,2	118,5	118,5	156,9	32,8	48,4	56,2	105,2
Koszty	286,4	348,0	208,7	319,9	137,0	360,6	268,5	93,8	77,2	128,7	83,9
	Fundusz Rekompensacyjny										
Przychody	595,6	224,2	179,0	182,5	398,5	398,5	405,3	68,0	180,8	226,4	222,1
Koszty	536,4	485,3	411,1	464,6	624,3	624,3	554,4	103,4	114,2	134,9	119,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 7

Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2010–2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2								
	Wykonanie				Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie	%								
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12					
1	min zł															
Państwowe osoby prawne ogółem																
Przychody	8.059,1	8.356,7	8.442,9	7.208,4	7.345,4	7.474,1	7.828,0	97,1	93,7	92,7	108,6					
w tym dotacje z budżetu	102,9	123,1	215,9	245,2	278,5	283,6	276,1	268,3	224,3	127,9	112,6					
Koszty	6.397,7	6.677,8	7.537,3	7.583,3	8.182,9	8.289,9	7.467,1	116,7	111,8	99,1	98,5					
Wynik finansowy brutto	1.663,5	1.674,9	905,7	-374,9	-837,5	-815,8	360,9	21,7	21,5	39,8	x					
Państwowe osoby prawne – dotowane																
Przychody	3.249,4	3.497,4	3.564,5	2.595,3	2.841,7	2.951,2	3.209,4	98,8	91,8	90,0	123,7					
w tym dotacje z budżetu	102,9	123,1	215,9	245,2	278,5	283,6	276,1	268,3	224,3	127,9	112,6					
Koszty	1.966,4	2.278,6	2.998,5	3.117,1	3.501,5	3.590,1	3.086,2	156,9	135,4	102,9	99,0					
Wynik finansowy brutto	1.285,0	1.219,6	566,1	-521,8	-659,8	-638,9	123,2	9,6	10,1	21,8	x					
w tym: 23 Parki Narodowe																
Przychody	-	-	187,2	222,4	200,8	251,9	238,5	-	-	127,4	107,2					
w tym dotacje z budżetu	-	-	85,3	89,5	91,4	94,4	88,8	-	-	104,1	99,2					
Koszty	-	-	191,0	229,1	217,1	262,4	232,5	-	-	121,7	101,5					
Wynik finansowy brutto	-	-	-3,9	-6,7	-16,3	-10,5	6,0	-	-	x	x					
Polska Organizacja Turystyczna																
Przychody	88,6	104,0	96,5	96,3	89,6	89,9	85,0	95,6	81,7	88,1	88,3					
w tym dotacje z budżetu	46,0	50,8	49,8	49,8	47,7	48,1	46,9	102,0	92,3	94,2	94,2					
Koszty	88,4	104,0	96,4	96,4	89,6	89,9	84,9	96,0	81,6	88,1	88,1					
Wynik finansowy brutto	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	100,0	100,0	100,0	x					

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2	8:3	8:4	8:5
	Wykonanie				Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł										
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej											
Przychody	2.328,7	2.458,1	2.251,1	1.228,7	1.542,9	1.542,9	1.869,1	80,3	76,0	83,0	152,1
w tym dotacje z budżetu	10,1	21,0	19,8	42,7	79,8	79,8	80,2	794,1	381,9	405,1	187,8
Koszty	1.083,0	1.339,9	1.733,9	1.842,9	2.241,1	2.241,1	1.817,4	167,8	135,6	104,8	98,6
Wynik finansowy brutto	1.247,9	1.118,2	517,2	-614,2	-698,2	-698,2	51,7	4,1	4,6	10,0	x
Polski Instytut Sztuki Filmowej											
Przychody	179,5	166,3	217,4	202,0	143,9	178,5	182,3	101,6	109,6	83,9	90,2
w tym dotacje z budżetu	14,5	13,3	15,2	14,6	10,7	10,8	10,8	74,5	81,2	71,1	74,0
Koszty	175,4	164,9	216,5	200,8	143,9	178,5	181,5	103,5	110,1	83,8	90,4
Wynik finansowy brutto	4,0	1,4	0,9	1,2	0,0	0,0	0,8	20,0	57,1	88,9	66,7
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej											
Przychody	609,9	725,5	753,0	782,0	807,2	823,9	767,0	125,8	105,7	101,9	98,1
w tym dotacja z budżetu	6,1	8,2	5,5	7,5	8,5	8,5	8,5	139,3	103,7	154,5	113,3
Koszty	580,6	627,7	705,7	689,2	752,7	754,7	709,9	122,3	113,1	100,6	103,0
Wynik finansowy brutto	29,3	97,8	47,3	92,8	54,5	69,2	57,1	194,9	58,4	120,7	61,5
Agencja Oceny Technologii Medycznych											
Przychody	9,7	7,9	11,1	13,8	12,1	13,6	18,0	185,6	227,8	162,2	130,4
w tym dotacja z budżetu	6,3	6,5	5,3	6,4	7,2	7,2	6,1	96,8	93,8	115,1	95,3
Koszty	7,1	7,8	8,7	9,6	12,1	13,1	10,3	145,1	132,1	118,4	107,3
Wynik finansowy brutto	2,5	0,1	2,4	4,2	0,0	0,5	7,7	308,0	7.700,0	320,8	183,3
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych											
Przychody	10,1	10,5	10,8	11,4	10,2	11,4	11,4	112,9	108,6	105,6	100,0
w tym dotacja z budżetu	8,4	8,7	9,1	8,2	8,2	8,3	8,3	98,8	95,4	91,2	101,2
Koszty	10,0	10,4	10,8	11,4	10,2	11,4	11,4	114,0	109,6	105,6	100,0
Wynik finansowy brutto	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2	8:3	8:4	8:5
	Wykonanie				Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mIn zł										
Polski Klub Wycigów Konnych											
Przychody	5,9	5,3	5,8	5,7	5,7	5,8	5,7	96,6	107,5	98,3	100,0
w tym dotacja z budżetu	0,4	0,4	0,5	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	5,6	5,7	5,9	107,3	118,0	122,9	105,4
Wynik finansowy brutto	0,5	0,3	1,1	0,1	0,1	0,1	-0,2	x	x	x	x
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie											
Przychody	17,0	17,7	17,8	18,1	15,6	18,1	17,3	101,8	97,7	97,2	95,6
w tym dotacja z budżetu	11,1	12,1	11,8	11,7	11,4	11,4	11,4	102,7	94,2	96,6	97,4
Koszty	16,4	16,8	16,9	17,3	15,5	18,1	17,2	104,9	102,4	101,8	99,4
Wynik finansowy brutto	0,6	1,6	1,0	0,8	0,1	0,0	0,1	16,7	6,3	10,0	12,5
Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia											
Przychody	-	2,1	5,0	5,7	4,3	5,8	5,8	-	276,2	116,0	101,8
w tym dotacja z budżetu	-	2,1	5,0	5,5	4,0	5,5	5,5	-	261,9	110,0	100,0
Koszty	-	2,1	5,0	5,7	4,3	5,8	5,8	-	276,2	116,0	101,8
Wynik finansowy brutto	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	x	x	x
Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia											
Przychody	-	-	8,8	9,2	9,4	9,4	9,3	-	-	105,7	101,1
w tym dotacja z budżetu	-	-	8,6	8,8	9,1	9,1	9,1	-	-	105,8	103,4
Koszty	-	-	8,8	9,1	9,4	9,4	9,4	-	-	106,8	103,3
Wynik finansowy brutto	-	-	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-	-	x	x
Państwowe osoby prawne – niedotowane											
Przychody	4.809,7	4.859,3	4.878,4	4.613,1	4.503,7	4.522,9	4.618,6	96,0	95,0	94,7	100,1
Koszty	4.431,3	4.399,2	4.538,8	4.466,2	4.681,4	4.699,8	4.380,9	98,9	99,6	96,5	98,1
Wynik finansowy brutto	378,5	455,3	339,6	146,9	-177,7	-176,9	237,7	62,8	52,2	70,0	161,8

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2	8:3	8:4	8:5
	Wykonanie				Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł										
	w tym: Urząd Dozoru Technicznego										
Przychody	327,8	348,1	366,1	379,5	386,1	386,1	386,2	117,8	110,9	105,5	101,8
Koszty	299,0	311,0	316,1	313,4	337,7	337,7	316,7	105,9	101,8	100,2	101,1
Wynik brutto	28,8	37,1	50,0	66,1	48,4	48,4	69,5	241,3	187,3	139,0	105,1
	Zakład Ubezpieczeń Społecznych										
Przychody	4.402,4	4.427,1	4.418,5	4.139,9	4.024,4	4.043,6	4.133,8	93,9	93,4	93,6	99,9
Koszty	4.067,2	4.015,4	4.148,5	4.079,7	4.267,1	4.285,5	3.992,2	98,2	99,4	96,2	97,9
Wynik finansowy brutto	335,2	406,7	270,0	60,2	-242,7	-241,9	141,6	42,2	34,8	52,4	235,2
	Transportowy Dozór Techniczny										
Przychody	55,0	56,9	65,0	63,9	65,9	65,9	69,8	126,9	122,7	107,4	109,2
Koszty	43,1	47,7	48,4	46,4	49,3	49,3	46,9	108,8	98,3	96,9	101,1
Wynik finansowy brutto	12,0	9,4	16,6	17,5	16,6	16,6	22,9	190,8	243,6	138,0	130,9
	Rzecznik Ubezpieczonych										
Przychody	6,0	6,2	6,3	7,0	7,3	7,3	6,8	113,3	109,7	107,9	97,1
Koszty	6,0	6,2	6,3	7,0	7,3	7,3	6,8	113,3	109,7	107,9	97,1
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x	x
	Polskie Centrum Akredytacji										
Przychody	18,5	21,0	22,5	22,8	20,0	20,0	22,0	118,9	104,8	97,8	96,5
Koszty	16,0	18,9	19,5	19,7	20,0	20,0	18,3	114,4	96,8	93,8	92,9
Wynik finansowy brutto	2,5	2,1	3,0	3,1	0,0	0,0	3,7	148,0	176,2	123,3	119,4

¹ Na mocy art. 8a ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 224, poz. 1337) zmieniającej przepis 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.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 8

Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013		2014			8:2	8:3	8:4	8:5	8:7	
	Wykonanie						Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie	%							
	mln zł									mln zł							8	9	10	11	12	13
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13					
Agencje wykonawcze ogółem																	
Przychody	7607,5	10.803,4	11.880,5	11.633,2	12.042,8	12.256,8	11.997,1	157,7	111,1	101,0	103,1	97,9					
w tym dotacja z budżetu	3.244,8	5.523,1	6.439,2	5.736,0	6.287,9	6.262,7	5.890,4	181,5	106,7	91,5	102,7	94,1					
Koszty	6.917,6	9.599,4	10.329,3	8.060,2	8.708,0	8.764,5	8.147,0	117,8	84,9	78,9	101,1	93,0					
Wynik finansowy netto ¹	690,0	1.199,5	1.310,3	1.481,3	1.303,2	1.478,0	1.299,1	188,3	108,3	99,1	87,7	87,9					
Agencje wykonawcze - dotowane																	
Przychody	4.681,0	7.035,5	7.792,5	6.938,8	7.710,1	7.924,1	7.261,1	155,1	103,2	93,2	104,6	91,6					
w tym dotacja z budżetu	3.244,8	5.523,1	6.439,2	5.736,0	6.287,9	6.262,7	5.890,4	181,5	106,7	91,5	102,7	94,1					
Koszty	4.350,9	6.589,8	7.408,7	6.743,1	7.565,5	7.622,0	6.922,0	159,1	105,0	93,4	102,7	90,8					
Wynik finansowy netto	330,2	444,8	263,7	86,8	16,2	191,0	195,3	59,1	43,9	74,1	225,0	102,3					
w tym: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa																	
Przychody	2.036,9	2.043,0	2.264,8	1.713,3	1.838,5	1.776,5	1.700,1	83,5	83,2	75,1	99,2	95,7					
w tym dotacja z budżetu	2.005,2	2.010,9	2.237,1	1.691,5	1.823,6	1.756,5	1.677,4	83,7	83,4	75,0	99,2	95,5					
Koszty	1.943,4	2.046,8	2.301,8	1.778,3	1.874,8	1.806,2	1.716,0	88,3	83,8	74,6	96,5	95,0					
Wynik finansowy netto	93,5	-3,8	-37,0	-65,0	-36,3	-29,7	-15,9	-	418,4	43,0	24,5	53,5					
Agencja Rynku Rolnego																	
Przychody	319,2	329,7	351,6	345,7	361,1	383,6	379,6	118,9	115,1	108,0	109,8	99,0					
w tym dotacja z budżetu	315,0	318,6	340,7	326,9	346,1	368,5	363,7	115,5	114,2	106,8	111,3	98,7					
Koszty	302,2	327,1	358,3	343,9	360,8	383,3	378,7	125,3	115,8	105,7	110,1	98,8					
Wynik finansowy netto	17,0	2,6	-6,7	1,8	0,3	0,3	0,9	5,3	34,6	x	50,0	300,0					

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014			8:2	8:3	8:4	8:5	8:7
	Wykonanie				Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie					
	mln zł				mln zł							
Narodowe Centrum Nauki												
Przychody	-	488,1	832,5	869,9	884,5	884,5	864,3	-	177,1	103,8	99,4	97,7
w tym dotacja z budżetu	-	488,1	832,5	869,3	881,5	881,5	863,6	-	176,9	103,7	99,3	98,0
Koszty	-	488,1	832,5	869,9	884,5	884,5	864,3	-	177,1	103,8	99,4	97,7
Wynik finansowy netto	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	x	x	x	x
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju												
Przychody	-	1.160,4	1.480,0	1.658,2	2.155,4	2.155,4	1.947,0	-	167,8	131,6	117,4	90,3
w tym dotacja z budżetu	-	1.160,5	1.478,3	1.604,0	1.775,0	1.787,6	1.726,5	-	148,8	116,8	107,6	96,6
Koszty	-	1.160,7	1.480,0	1.658,2	2.155,4	2.155,4	1.946,9	-	167,7	131,5	117,4	90,3
Wynik finansowy netto	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	x	x	x	x
Agencja Rezerw Materiałowych												
Przychody	338,4	608,0	434,0	233,3	137,6	289,1	287,5	85,0	47,3	66,2	123,2	99,4
w tym dotacja z budżetu	94,7	240,7	110,7	102,7	106,2	106,2	104,2	110,0	43,3	94,1	101,5	98,1
Koszty	449,2	478,2	386,2	282,0	284,2	287,7	264,0	58,8	55,2	68,4	93,6	91,8
Wynik finansowy netto	-110,8	129,7	47,8	-48,8	-146,7	1,4	23,5	x	18,1	49,2	x	1.678,6
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości												
Przychody	791,4	731,7	710,5	699,5	723,7	987,6	705,7	89,2	96,4	99,3	100,9	71,5
w tym dotacja z budżetu	494,2	549,0	584,0	495,8	571,5	754,8	547,7	110,8	99,8	93,8	110,5	72,6
Koszty	790,3	727,9	709,5	698,7	723,4	987,4	705,3	89,2	96,9	99,4	100,9	71,4
Wynik finansowy netto	1,2	3,8	1,0	0,6	0,2	0,2	0,1	8,3	2,6	10,0	16,7	50,0
Agencja Mienia Wojskowego												
Przychody	225,4	240,5	170,4	199,5	194,6	194,6	182,4	80,9	75,8	107,0	91,4	93,7
w tym dotacja z budżetu	0,9	0,7	0,1	0,1	0,5	0,5	0,2	22,2	28,6	200,0	200,0	40,0
Koszty	105,3	113,0	92,2	110,6	115,9	115,9	92,9	88,2	82,2	100,8	84,0	80,2
Wynik finansowy netto	120,1	127,5	4,3	5,1	4,3	4,3	-15,6	x	x	x	x	x

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013		2014			8:2			8:3			8:4			8:5			8:6			8:7			8:8		
	Wykonanie						Ustawa						Plan po zmianach						Wykonanie						%							
	mln zł						mln zł						mln zł						%													
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa																																
Przychody	969,7	1.366,1	1.476,3	1.150,1	1.345,6	1.169,2	1.112,0	114,7	81,4	75,3	96,7	95,1																				
w tym dotacja z budżetu	334,8	726,6	825,8	616,6	747,2	570,8	570,8	170,5	78,6	69,1	92,6	100,0																				
Koszty	760,5	1.187,3	1.180,1	934,1	1.097,5	921,1	877,2	115,4	73,9	74,3	93,9	95,2																				
Wynik finansowy netto	209,2	178,7	250,1	191,5	194,4	212,8	197,9	94,6	110,7	79,1	103,3	93,0																				
Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych																																
Przychody	-	67,0	72,4	69,3	69,1	83,6	82,5	-	123,1	114,0	119,0	98,7																				
w tym dotacja z budżetu	-	28,0	30,0	29,1	36,3	36,3	36,3	-	129,6	121,0	124,7	100,0																				
Koszty	-	60,7	68,1	67,4	69,0	80,5	76,7	-	126,4	112,6	113,8	95,3																				
Wynik finansowy netto	-	6,3	4,2	1,6	0,0	1,7	4,4	-	69,8	104,8	275,0	258,8																				
Agencje wykonawcze - niedotowane																																
Przychody	2.926,5	3.768,9	4.088,0	4.694,4	4.332,7	4.332,7	4.736,0	161,8	125,7	115,9	100,9	109,3																				
Koszty	2.566,7	3.009,6	2.920,6	1.317,1	1.142,5	1.142,5	1.225,0	47,7	40,7	41,9	93,0	107,2																				
Wynik finansowy netto	359,8	754,7	1.046,6	1.394,5	1.287,0	1.287,0	1.103,8	306,8	146,3	105,5	79,2	85,8																				
w tym Agencja Nieruchomości Rolnych																																
Przychody	147,7	152,6	144,0	289,5	270,7	270,7	375,5	254,2	246,1	260,8	129,7	138,7																				
Koszty	142,8	149,9	150,7	265,3	269,1	269,1	350,0	245,1	233,5	232,2	131,9	130,1																				
Wynik finansowy netto	4,9	3,1	-127,6	-2,1	-2,0	-2,0	2,8	57,1	90,3	x	x	x																				
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa																																
Przychody	2.778,8	3.616,3	3.944,0	4.404,9	4.062,0	4.062,0	4.360,5	156,9	120,6	110,6	99,0	107,3																				
Koszty	2.423,9	2.859,7	2.769,9	1.051,8	873,4	873,4	875,0	36,1	30,6	31,6	83,2	100,2																				
Wynik finansowy netto	354,9	751,6	1.174,2	1.396,6	1.289,0	1.289,0	1.101,0	310,2	146,5	93,8	78,8	85,4																				

¹ Wynik finansowy netto, tj. po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 9

Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2011–2014

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie		Wykonanie		Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	2	3	4	5	6	7							8	9	10
1							min zł				%	
Instytucje gospodarki budżetowej ogółem												
Przychody	667,4	888,9	810,5	849,0	955,1	894,3	134,0	100,6	110,3			
w tym dotacja z budżetu	23,8	147,5	144,7	186,7	138,2	137,1	576,1	92,9	94,7			
Koszty	650,4	791,7	819,7	877,1	972,8	907,0	139,5	114,6	110,7			
Wynik finansowy	7,4	73,5	-15,9	-30,4	-21,7	-16,6	x	x	104,4			
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem												
Przychody	248,8	227,5	266,5	251,9	339,8	342,0	137,5	150,3	128,3			
w tym dotacja z budżetu	0	0	0,1	0	0	0,1	x	x	100,0			
Koszty	259,0	231,3	266,8	249,7	337,5	334,3	129,1	144,5	125,3			
Wynik finansowy	-10,4	-3,7	-0,6	1,8	1,8	6,2	x	x	x			
w tym: Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST												
Przychody	30,7	30,0	32,7	39,1	39,1	37,7	122,8	125,7	115,3			
Koszty	33,5	31,7	33,7	39,0	39,0	36,7	109,6	115,8	108,9			
Wynik finansowy	-2,8	-1,7	-1,0	0*	0*	0,9	x	x	x			
Bałtycka IGB BALTICA												
Przychody	59,4	67,4	83,9	50,2	86,1	93,8	157,9	139,2	111,8			
Koszty	58,8	68,8	83,8	48,9	84,7	92,1	156,6	133,9	109,9			
Wynik finansowy	0,4	-1,4	0,1	1,1	1,1	1,1	275,0	x	1.100,0			

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie		Wykonanie		Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł										%	
Pomorska IGB POMERANIA												
Przychody	75,9	54,5	64,7 ¹	68,6	99,6	98,3	129,5	180,4	151,9			
Koszty	77,7	54,6	64,7 ¹	67,8	98,8	94,6	121,8	173,3	146,2			
Wynik finansowy	-1,8	0*	-0,1 ¹	0,7	0,7	3,2	x	x	x			
Mazowiecka IGB MAZOVIA												
Przychody	39,1	32,2	38,1	54,6	54,6	53,1	135,8	164,9	139,4			
w tym dotacja z budżetu	-	-	0,1	0	0	0,1	x	x	100,0			
Koszty	41,2	32,5	37,5	54,6	54,6	51,9	126,0	159,7	138,4			
Wynik finansowy	-2,1	-0,4	0,4	0	0	0,9	x	x	225,0			
Podkarpacka IGB CARPATIA												
Przychody	43,7	43,4	47,1	39,4	60,4	59,1	135,2	136,2	125,5			
Koszty	47,8	43,7	47,1	39,4	60,4	59,0	123,4	135,0	125,3			
Wynik finansowy	-4,1	-0,2	0*	0*	0*	0,1	x	x	x			
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem												
Przychody	417,5	660,4	544,0	597,1	615,3	552,3	132,3	83,6	101,5			
w tym dotacja z budżetu	23,8	147,5	144,6	186,7	138,2	137,0	575,6	92,9	94,7			
Koszty	390,4	559,5	551,7	627,5	635,3	572,6	146,7	102,3	103,8			
Wynik finansowy	177	77,1	-14,8	-32,2	-23,5	-22,8	x	x	154,1			
Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP												
Przychody	36,7	45,3	47,1	47,0	49,5	51,3	139,8	113,2	108,9			
Koszty	35,0	43,4	45,4	46,5	48,5	49,2	140,6	113,4	108,4			
Wynik finansowy	1,6	1,5	1,3	0,4	0,8	1,7	106,3	113,3	130,8			

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie		Wykonanie		Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł											
Centralny Ośrodek Sportu												
Przychody	72,2	79,5	101,1	128,8	127,1	117,6	162,9	147,9	116,3			
w tym dotacja z budżetu	20,0	23,9	23,0	23,9	23,9	23,9	119,5	100,0	103,9			
Koszty	86,9	91,3	116,6	135,5	133,8	130,3	149,9	142,7	111,7			
Wynik finansowy	-14,8	-11,9	-15,5	-6,7	-6,7	-12,7	85,8	106,7	81,9			
Centrum Usług Wspólnych												
Przychody	148,7	208,5	38,5	38,0	45,9	40,3	27,1	19,3	104,7			
Koszty	110,0	98,7	64,2	70,6	78,6	61,9	56,3	62,7	96,4			
Wynik finansowy	30,2	88,4	-25,7	-32,6	-32,6	-21,7	x	x	84,4			
Centrum Usług Logistycznych												
Przychody	42,1	49,4	42,9	45,9	45,9	40,4	96,0	81,8	94,2			
Koszty	42,2	59,9	44,6	41,4	41,4	38,0	90,0	63,4	85,2			
Wynik finansowy	-0,2	-10,6	-1,8	3,7	3,7	2,3	x	x	x			
Profilaktyczny Dom Zdrowia w Juracie												
Przychody	1,5	1,6	1,3	1,9	1,9	1,6	106,7	100,0	123,1			
Koszty	1,5	1,6	1,4	1,8	1,8	1,5	100,0	93,8	107,1			
Wynik finansowy	0 ²	0 ²	-0,1	0,1	0,1	0,1	x	x	x			
Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego												
Przychody	75,8	216,0	161,5	244,8	185,3	187,7	247,6	86,9	116,2			
w tym dotacja z budżetu	3,8	123,6	121,6	162,8	114,3	113,1	2.976,3	91,5	93,0			
Koszty	75,8	214,7	162,1	244,8	184,8	186,8	246,4	87,0	115,2			
Wynik finansowy	0*	1,4	-0,6	0 ²	0,4	0,9	x	64,3	x			

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie		Wykonanie		Wykonanie		Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł										%	
Centralny Ośrodek Informatyki												
Przychody	29,8	44,7	132,3	68,8	134,5	91,6	307,4	204,9	69,2			
Koszty	28,5	35,9	100,3	66,4	124,7	85,7	300,7	238,7	85,4			
Wynik finansowy	0,8	7,3	25,9	1,9	7,9	4,5	562,5	61,6	17,4			
Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej												
Przychody	10,4	10,2	10,3	8,8	8,8	8,0	76,9	78,4	77,7			
Koszty	10,2	9,9	10,1	8,7	8,7	7,9	77,5	79,8	78,2			
Wynik finansowy	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	100,0	50,0	100,0			
Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS												
Przychody	0,3	1,6	1,9	8,1	8,1	5,4	1.800,0	337,5	284,2			
Koszty	0,3	1,6	1,9	8,0	8,0	5,4	1.800,0	337,5	284,2			
Wynik finansowy	0 ²	0 ²	0 ²	0 ²	0 ²	0 ²	x	x	x			
Centrum Zakupów dla Sądownictwa IGB												
Przychody	-	3,6	7,1	5,0	8,3	8,4	-	233,3	118,3			
Koszty	-	2,5	5,1	3,8	5,0	5,9	-	236,0	115,7			
Wynik finansowy	-	0,8	1,6	0,9	2,8	2,0	-	250,0	125,0			

¹ W związku z połączeniem w 2013 r. Pomorskiej IGB POMERANIA i Podlaskiej IGB BIELIK, w tabeli zaprezentowano dane łączne dla obu jednostek.

² Kwota poniżej 50 tys. zł.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 10

Metodologia sporządzenia zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych za lata 2011-2014

W ramach prac nad analizą wykonania ustawy budżetowej na rok 2014 w Najwyższej Izbie Kontroli 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 2014 w zestawieniu ujęto również opracowane według takiej samej metodologii dane z lat 2011-2013.

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 2013, dane za rok 2014 będą opublikowane dopiero jesienią 2015 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 2014 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, w latach 2011-2014 do sektora finansów publicznych zaliczane były:

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 2011-2014.

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 samorządu 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 między innymi do obliczenia łącznych kwot (po konsolidacji) wszystkich sprawozdań z wykonania planów finansowych zamieszczonych w ustawie budżetowej.

Wydatki sektora finansów publicznych w 2011 roku według działań 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
Oświata i wychowanie	50.077,7	3.350,1	871,1	43.026,8	2.815,6	13,2	1,0	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
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
Obrona narodowa	18.242,6	102,7	912,7	11.540,3	5.672,8	14,1	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	21.989,9	593,1	1.854,3	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
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	16.823,2	482,6	6.882,9	9.154,9	291,6	11,2	0,0	0,0
Różne rozliczenia	22.526,2	3.227,3	0,1	1.546,2	803,6	626,2	5,7	16.317,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14.971,6	230,4	21,1	6.727,2	5.002,9	2.989,5	0,5	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
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
Gospodarka mieszkaniowa	10.998,5	1.364,7	12,3	7.528,9	1.976,8	115,6	0,4	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	5.394,4	3.106,8	27,4	852,3	429,2	978,6	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
Nauka	3.673,4	985,9	7,6	2.404,2	209,7	66,0	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
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

Dział	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek	Wydatki inwestycyjne jednostek	Dotacje inwestycyjne	Wydatki na obsługę drugą	Dochody własne UE
Handel	1.593,9	741,6	6,6	817,1	26,6	0,1	1,9	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
Informatyka	368,7	0,2	0,3	178,8	188,0	1,5	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	866,6	802,9	1,0	45,1	8,4	9,1	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	791,0	1,2	4,6	293,9	491,3	0,0	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	523,5	515,3	0,0	5,8	2,4	0,0	0,0	0,0
Turystyka	893,7	12,3	0,1	196,2	611,4	73,7	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
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

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
Oświata i wychowanie	7,6	0,5	0,1	6,5	0,4	0,0	0,0	0,0
Transport i łączność	7,9	0,5	0,0	2,4	3,0	2,1	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
Obrona narodowa	2,8	0,0	0,1	1,7	0,9	0,0	0,0	0,0
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
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,5	0,1	1,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Różne rozliczenia	3,4	0,5	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	2,5
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,3	0,0	0,0	1,0	0,8	0,5	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
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
Gospodarka mieszkaniowa	1,7	0,2	0,0	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	0,8	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Kultura fizyczna	1,0	0,1	0,0	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0
Nauka	0,6	0,1	0,0	0,4	0,0	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
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

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
Handel	0,2	0,1	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
Infomatyka	0,1	0,0	0,0	0,0	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
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	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
Turystyka	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	0,1	0,0	0,0	0,1	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	689.280,7	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
Oświata i wychowanie	52.053,5	3.911,4	929,0	44.728,5	2.393,9	90,4	0,3	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
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
Obrona narodowa	19.116,3	118,5	855,8	12.251,8	5.877,6	12,5	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
Pomoc społeczna	21.520,0	763,1	13.757,3	6.778,2	216,6	4,8	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
Różne rozliczenia	22.999,7	4.263,0	0,1	1.155,7	504,9	163,9	4,9	16.907,3
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14.944,6	359,7	18,6	6.823,6	4.857,5	2.884,3	0,9	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
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
Gospodarka mieszkaniowa	11.068,8	1.481,7	12,6	7.519,2	1.943,1	111,5	0,8	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
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

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
Handel	1.333,4	642,5	6,8	660,9	23,2	0,0	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
Informatyka	262,5	0,1	0,3	181,7	74,7	5,7	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	894,8	802,5	1,0	43,7	35,8	11,8	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	864,1	1,6	1,1	526,1	332,8	2,4	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	534,8	522,8	0,0	2,8	9,2	0,0	0,0	0,0
Turystyka	732,9	13,5	0,2	203,1	441,6	74,6	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
Oświata i wychowanie	7,6	0,6	0,1	6,5	0,3	0,0	0,0	0,0
Transport i łączność	8,3	0,6	0,0	2,4	2,3	3,1	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
Obrona narodowa	2,8	0,0	0,1	1,8	0,9	0,0	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	3,1	0,1	0,2	2,2	0,6	0,0	0,0	0,0
Pomoc społeczna	3,1	0,1	2,0	1,0	0,0	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
Różne rozliczenia	3,3	0,6	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	2,5
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,2	0,1	0,0	1,0	0,7	0,4	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
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
Gospodarka mieszkaniowa	1,6	0,2	0,0	1,1	0,3	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

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	0,1	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
Handel	0,2	0,1	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
Informatyka	0,0	0,0	0,0	0,0	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
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	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
Turystyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	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	699.177,5	57.587,0	276.184,5	228.406,9	40.284,2	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
Obrona narodowa	19.117,4	79,4	817,9	12.414,6	5.764,6	40,9	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
Pomoc społeczna	22.194,9	744,1	14.128,5	7.084,1	219,3	18,9	0,0	0,0
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
Różne rozliczenia	20.215,7	612,9	0,1	1.077,7	18,1	376,0	1,7	18.129,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	16.056,9	438,6	17,4	7.756,8	3.710,6	4.131,0	2,6	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
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
Wymiar sprawiedliwości	10.039,4	4,7	335,5	9.151,0	526,0	22,2	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	10.114,0	1.493,4	11,0	6.622,4	1.699,4	287,4	0,4	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	8.290,2	4.929,7	38,3	601,6	0,0	2.720,5	0,0	0,0
Kultura fizyczna	4.737,5	981,8	90,9	1.642,1	1.475,0	547,0	0,7	0,0
Nauka	5.483,2	3.151,1	46,6	1.693,9	0,0	591,6	0,1	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
Handel	1.296,8	697,8	3,9	540,6	39,7	14,9	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
Infomatyka	459,1	3,2	0,4	201,0	204,3	50,2	0,0	0,0

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
Rybołówstwo i rybactwo	880,5	799,6	1,1	45,0	33,5	1,4	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	650,4	71,0	1,0	390,8	48,6	139,0	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	542,7	517,0	0,0	1,3	24,3	0,0	0,0	0,0
Turystyka	578,1	14,6	0,2	208,8	300,1	54,5	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
Obrona narodowa	2,7	0,0	0,1	1,8	0,8	0,0	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	3,1	0,2	0,2	2,2	0,0	0,5	0,0	0,0
Pomoc społeczna	3,2	0,1	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,8	0,7	1,2	0,8	0,0	0,1	0,0	0,0
Różne rozliczenia	2,9	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	2,6
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,3	0,1	0,0	1,1	0,5	0,6	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
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,5	0,1	0,0	0,9	0,2	0,2	0,0	0,0
Wymiar sprawiedliwości	1,4	0,0	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	1,4	0,2	0,0	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	1,2	0,7	0,0	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0
Kultura fizyczna	0,7	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Nauka	0,8	0,5	0,0	0,2	0,0	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	0,2	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

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
Handel	0,2	0,1	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
Informatyka	0,1	0,0	0,0	0,0	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
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	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
Turystyka	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.

Wydatki sektora finansów publicznych w 2014 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	716.857,3	61.260,9	285.174,9	232.960,8	50.413,0	33.047,7	36.535,4	17.464,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	228.619,7	24,2	224.291,2	3.963,2	4,1	337,0	0,0	0,0
Ochrona zdrowia	74.964,1	1.571,0	32.042,9	36.202,0	344,1	4.438,5	365,5	0,0
Oświata i wychowanie	53.994,6	4.726,7	920,8	45.725,8	2.602,8	18,1	0,0	0,4
Transport i łączność	51.324,9	4.845,5	32,6	16.549,6	19.449,9	10.447,2	0,1	0,1
Obsługa długu publicznego	36.147,8	0,1	0,0	8,2	0,0	0,0	36.139,5	0,0
Roľnictwo i łowiectwo	33.639,0	25.931,7	19,0	4.047,4	2.839,6	801,2	0,0	0,1
Administracja publiczna	28.263,3	707,6	921,1	24.171,2	1.487,1	944,0	0,6	31,6
Obrona narodowa	22.737,8	453,8	683,5	13.574,4	7.843,9	182,1	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	22.692,6	914,5	1.783,8	16.329,7	0,5	3.641,7	22,4	0,0
Pomoc społeczna	21.938,2	752,3	14.321,4	6.550,9	243,4	70,2	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	21.317,4	6.003,7	8.031,0	6.528,7	189,3	564,6	0,0	0,0
Różne rozliczenia	20.294,6	375,8	0,3	935,4	183,4	1.369,6	0,3	17.429,8
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	18.540,2	830,3	11,3	9.912,1	4.285,6	3.500,6	0,4	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15.328,2	158,0	555,5	13.265,3	1.124,8	224,6	0,0	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10.991,6	653,3	58,9	6.602,6	1.995,9	1.676,2	4,5	0,1
Wymiar sprawiedliwości	10.497,9	34,8	345,0	9.363,3	730,9	23,9	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	10.287,0	1.544,8	5,3	6.630,3	1.847,6	258,1	0,3	0,6
Przetwórstwo przemysłowe	9.523,0	5.419,5	36,6	631,7	77,5	3.357,6	0,0	0,0
Kultura fizyczna	5.418,8	1.060,1	99,4	1.724,5	2.161,6	372,6	0,6	0,0
Nauka	4.709,5	2.549,5	26,9	1.694,7	2,3	436,0	0,1	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.530,3	513,8	681,1	3.213,7	121,0	0,7	0,0	0,0
Działalność usługowa	3.163,0	30,1	5,3	1.457,8	1.582,0	87,8	0,0	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	2.131,9	0,5	253,3	1.788,2	90,0	0,0	0,0	0,0

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
Handel	1.252,3	681,2	4,1	493,5	33,9	38,4	1,2	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	831,1	3,0	0,8	589,5	237,6	0,3	0,0	0,0
Informatyka	790,7	4,7	0,3	258,4	489,1	37,8	0,0	0,3
Rybołówstwo i rybactwo	783,3	707,7	1,2	45,9	28,4	0,1	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	720,1	41,3	2,4	447,0	62,1	167,4	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	639,5	638,8	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Turystyka	589,5	16,9	0,2	194,1	346,5	31,9	0,0	0,0
Leśnictwo	163,2	45,2	39,8	52,6	8,1	17,5	0,0	0,0
Hotele i restauracje	17,1	13,8	0,0	1,5	0,0	1,8	0,0	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	15,1	6,7	0,1	6,9	0,0	0,0	0,0	1,4

Obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Struktura wydatków sektora finansów publicznych w 2014 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	8,5	39,8	32,5	7,0	4,6	5,1	2,4
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	31,9	0,0	31,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Ochrona zdrowia	10,5	0,2	4,5	5,1	0,0	0,6	0,1	0,0
Oświata i wychowanie	7,5	0,7	0,1	6,4	0,4	0,0	0,0	0,0
Transport i łączność	7,2	0,7	0,0	2,3	2,7	1,5	0,0	0,0
Obsługa długu publicznego	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	4,7	3,6	0,0	0,6	0,4	0,1	0,0	0,0
Administracja publiczna	3,9	0,1	0,1	3,4	0,2	0,1	0,0	0,0
Obrona narodowa	3,2	0,1	0,1	1,9	1,1	0,0	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	3,2	0,1	0,2	2,3	0,0	0,5	0,0	0,0
Pomoc społeczna	3,1	0,1	2,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3,0	0,8	1,1	0,9	0,0	0,1	0,0	0,0
Różne rozliczenia	2,8	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	2,4
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,6	0,1	0,0	1,4	0,6	0,5	0,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,1	0,0	0,1	1,9	0,2	0,0	0,0	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,5	0,1	0,0	0,9	0,3	0,2	0,0	0,0
Wymiar sprawiedliwości	1,5	0,0	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	1,4	0,2	0,0	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	1,3	0,8	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	0,0
Kultura fizyczna	0,8	0,1	0,0	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
Nauka	0,7	0,4	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,6	0,1	0,1	0,4	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
Handel	0,2	0,1	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
Infomatyka	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

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
Rybołówstwo i rybactwo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	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
Turystyka	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.