



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.11.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/31/2017 z dnia 17 stycznia 2017 r. 2. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/29/2017 z dnia 11 stycznia 2017 r. 3. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/16/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. 4. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/18/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. 5. Maria Rzepecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/23/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. 6. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/2/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. 7. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/9/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. 8. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/7/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. 9. Anna Pikuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/30/2017 z dnia 11 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-18)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od dnia 28 września 2016 r., poprzednio Paweł Szalamacha – Minister Finansów

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena przygotowania budżetu państwa na 2016 r. oraz zarządzania jego wykonaniem, w tym w częściach 81 *Rezerwa ogólna*, 83 *Rezerwy celowe* oraz przychodów i rozchodów w części 97 *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* oraz 98 *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, przestrzegania limitów określonych w art.1-8 ustawy budżetowej na rok 2016¹ oraz ocena realizacji założeń *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*.

Minister Finansów² odpowiada w szczególności za opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem, zarządza wykonaniem budżetu państwa oraz sprawuje ogólną kontrolę nad jego realizacją.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

² Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy rozumieć, że jest to minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, od 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów.

Minister Finansów zapewnia także finansowanie potrzeb pożyczkowych oraz zarządza długiem Skarbu Państwa.

Zakres kontroli obejmował:

- planowanie budżetu państwa,
- zarządzanie wykonaniem budżetu państwa, w tym wykonanie budżetu państwa w częściach dotyczących rezerw (części 81 i 83),
- planowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz wykonanie planu przychodów i rozchodów budżetu państwa (części 98 i 97),
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- wpływ finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na kształtowanie się zadłużenia i jego przyrost, prawidłowość wyliczenia długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego oraz działania podejmowane na rzecz zmniejszenia relacji państwowego długu publicznego do PKB, działania na rzecz zmniejszenia zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń gwarancji oraz kredytów i pożyczek.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ planowanie budżetu państwa i zarządzanie jego wykonaniem w 2016 r. oraz wykonanie budżetu państwa w częściach: 81 *Rezerwa ogólna*, 83 *Rezerwy celowe*, 97 *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* i 98 *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Projekt ustawy budżetowej na rok 2016 został przygotowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ze wstępnych danych⁴ wynika, że dochody budżetu państwa w 2016 r. wykonano w kwocie 314.683,6 mln zł, tj. nieznacznie powyżej prognozy zapisanej w ustawie budżetowej, a wydatki wraz z wydatkami niewygasającymi⁵ w kwocie 360.843,1 mln zł, tj. o ponad 2% poniżej planu. Deficyt był o 15,1% mniejszy od deficytu planowanego, jednak w porównaniu z rokiem ubiegłym był wyższy o 3.552,8 mln zł.

Rezerwa ogólna podzielona została zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (ufp). Rozdysponowanie rezerw celowych i zmiany ich przeznaczenia następowały zgodnie z art. 154 ufp.

Nowa rezerwa na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa utworzona została zgodnie z art. 177 ust. 6 i 7 ufp, a nowe rezerwy przeznaczone na dotacje celowe na realizację ustawowych zadań Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz na zakup dóbr kultury, w tym zabytków, oraz praw do dóbr kultury o szczególnym znaczeniu dla Państwa Polskiego i dziedzictwa kulturowego, utworzono na podstawie art. 18a ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁴ Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2016 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu wielkości należności, zaległości i zobowiązań podano na podstawie bazy danych Ministerstwa Finansów według stanu na dzień 7 kwietnia 2017 r.

⁵ O których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2075).

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016⁷ oraz art. 29a ustawy budżetowej na rok 2016⁸.

Przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej wyliczono limit wydatków większości jednostek sektora finansów publicznych i budżetu państwa. Kwota i limit wydatków zapisane w ustawie budżetowej na rok 2016 w stosunku do roku ubiegłego⁹ uległy zwiększeniu odpowiednio o 31.730 mln zł i 34.106,6 mln zł. Główną przyczyną wzrostu była zmiana przepisów dotyczących reguły wprowadzona w 2015 r.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie przez ministra właściwego do spraw budżetu i finansów publicznych działań na rzecz reformy systemu budżetowego, niemniej jednak mając na uwadze początkowy etap prac, zauważa, że dokonanie oceny, w jaki sposób zaproponowane zmiany wpłyną ostatecznie na integrację planowania wieloletniego i rocznego jest w obecnej chwili niemożliwe.

W wyniku kontroli stwierdzono rozbieżności w zakresie zaprezentowanej w ustawie budżetowej kwocie planowanych wydatków oraz nieprzekraczalnym limicie wydatków, o których mowa w art. 112aa ufp. Zapisaną w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2016 r. kwotę planowanych wydatków na 2016 r. zaniżono o 37 tys. zł, natomiast nieprzekraczalny limit wydatków zapisany w art. 1 ust. 4 został zaniżony o 71 tys. zł. Nieprawidłowość ta stanowi niewielki odsetek zapisanych w ustawie wielkości, świadczy jednakże o zawodności mechanizmów kontrolnych w obszarze stabilizującej reguły wydatkowej.

NIK zauważa również, że w dalszym ciągu planowanie wieloletnie nie przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej państwa. Nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie, nie nastąpiła także poprawa w zakresie wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad rocznymi planami.

Minister Finansów prawidłowo realizował ustawowe obowiązki wynikające z ufp związane z układem zadaniowym budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Z wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli wynika jednak, że ani ustalenia zawarte w układzie zadaniowym, ani informacje o przebiegu wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym, napływające w trakcie roku budżetowego, nie miały wpływu na przebieg wykonania budżetu państwa. NIK zwraca uwagę, że w sytuacji, gdy w trakcie roku budżetowego wydatki przypisane w układzie zadaniowym do zadań/podzadań są znacząco zwiększone, w wyniku przeniesienia limitu wydatków z rezerw budżetu państwa, nie są dokonywane zmiany wartości mierników wykonania zadania.

NIK, nie negując podejmowanych przez Ministra Finansów działań na rzecz wprowadzenia jednolitego sposobu kalkulacji dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej zleconych gminom z zakresu spraw obywatelskich¹⁰ zauważa, że przyjęte rozwiązania wbrew założeniom nie zapewniły stosowania jednolitego podejścia w skali całego kraju. Tym samym nie przyczyniły się do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.

⁷ Dz.U. poz. 2199, ze zm. Art. 18a dodany na mocy art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 2101), która weszła w życie z dniem 22 grudnia 2016 r.

⁸ Art. 29a dodany na mocy art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 2100), która weszła w życie z dniem 22 grudnia 2016 r.

⁹ Wielkości po nowelizacji.

¹⁰ Zadania zlecone ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2064), ustawą z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2017 r. poz. 657) oraz ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. 2016 r. poz. 391, ze zm.).

Minister Finansów przestrzegał limitów zawartych w ustawie budżetowej, dotyczących poziomu deficytu, rozchodów, wysokości udzielanych pożyczek, poręczeń i gwarancji. Terminowo regulował zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek. W pełni sfinansował potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Finansowanie to zostało przeprowadzone jednak w warunkach skumulowania w 2016 r. najwyższych średnich stanów płynnych aktywów na rachunkach budżetu państwa. NIK dostrzega, że skumulowanie aktywów ułatwiło zarządzanie płynnością i ograniczyło część ryzyk związanych z tym procesem, jednak wiązało się z poniesieniem kosztów utrzymania wolnych środków złotych i walutowych w 2016 r. w wysokości 220,4 mln zł (po uwzględnieniu dochodów z tytułu utrzymywania lokat). W latach wcześniejszych Minister Finansów zapewniał płynność budżetu państwa przy mniejszych nakładach z tego tytułu.

W 2016 r., podobnie w latach ubiegłych, w rachunku deficytu nie zostały ujęte niektóre operacje. Należało do nich finansowanie trwale niezrównoważonego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) poprzez udzielanie pożyczek zamiast finansowania poprzez wydatki, a także przekazywanie z rozchodów środków na refundację FUS ubytku składek przekazanych do OFE, które powinny być finansowane z przychodów z prywatyzacji. Zrealizowane wpływy z prywatyzacji wyniosły 68,1 mln zł i zostały w całości przeznaczone na obligatoryjne odpisy¹¹. W rezultacie z prywatyzacji nie finansowano ubytku składek w FUS. W ocenie NIK płatności te, jako nieznajdujące pokrycia w przychodach z prywatyzacji powinny być ujmowane jako wydatki, zamiast jako ujemne rozchody.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto realizowane było przede wszystkim na rynku krajowym, na którym pozyskano 99,6% środków na ten cel. Zapewnieniu płynności służyły środki pochodzące z konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych i z konsolidacji walutowej oraz środki zgromadzone na rachunkach budżetowych w roku poprzednim. Minister Finansów korzystał także z operacji wymiany walut obcych na złote, emisji bonów skarbowych i z krótkoterminowego kredytu zaciągniętego w BGK.

Minister Finansów zagwarantował pokrycie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w ramach określonego w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej na 2016 r. limitu przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych (dalej także SPW). Wartość zadłużenia Skarbu Państwa na koniec 2016 r. obliczona została rzetelnie. Wyliczenie państwowego długu publicznego dokonane zostało prawidłowo, z uwzględnieniem danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny. Zauważyć jednak należy, że wzrost długu Skarbu Państwa, który w 2016 r. wyniósł 94.110,5 mln zł, był największym wartościowo wzrostem długu od 2002 r., tj. według najstarszych publikowanych danych o wysokości długu Skarbu Państwa. Dług ten w relacji do PKB wyniósł 50,2% PKB, a relacja ta wzrosła w ciągu roku o 3,8 punktu procentowego. Wzrost długu Skarbu Państwa był w szczególności spowodowany koniecznością finansowania deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Relacja państwowego długu publicznego do PKB na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosła 52,1% i wzrosła w stosunku do analogicznej relacji na koniec 2015 r. o 3,4 punktu procentowego. Odnotowane w 2016 r. roczne wzrosty relacji długu Skarbu Państwa oraz państwowego długu publicznego do PKB były najwyższe od 2004 r.

¹¹ Odpisy na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji (40,9 mln zł), na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (18,4 mln zł), na inne fundusze celowe (8,7 mln zł).

Minister Finansów prawidłowo ewidencjonował należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek.

IV. Wyniki kontroli

1. Planowanie budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Prognozę makroekonomiczną dla Polski, stanowiącą podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2016, podobnie jak w latach poprzednich, opracowano biorąc pod uwagę prognozy między innymi takich instytucji jak: Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Narodowy Bank Polski oraz analityków bankowych ankietowanych przez agencję prasową Reuters. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 z września i grudnia 2015 r.¹² główne wskaźniki makroekonomiczne, tj. tempo wzrostu PKB oszacowano w wysokości 3,8% PKB, wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (średniorocznie) 1,7%, a stopę bezrobocia rejestrowanego na koniec okresu 9,7%. Pierwsze dwa wskaźniki prognozowano optymistyczniej niż wskazane ośrodki, a stopę bezrobocia – zachowawczo. W okresie od maja do listopada 2015 r., gdy przygotowywano projekty ustawy budżetowej na rok 2016, przekazane do Sejmu we wrześniu 2015 r. i w grudniu 2015 r. tempo wzrostu PKB na rok 2016 szacowały w granicach (r/r): NBP 3,3%-3,4%, OECD 3,4%-3,7%, Komisja Europejska 3,4%-3,5%, analitycy bankowi (Reuters) 3,5%-3,6%, a wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI/HICP, r/r): NBP 1,1%-1,5%, OECD 1,0-1,3%, Komisja Europejska 1,1%-1,4%, a analitycy bankowi 1,1%-1,5%. Stopę bezrobocia NBP oszacował w przedziale 6,8%-7,3%, OECD 7,3%-7,4%, a KE 7,2%-7,9%¹³. Ośrodki te z upływem roku 2015 prognozy dla Polski na rok 2016 korygowały „w dół” - i co do kierunku zmiany był konsensus rynkowy, tj. przewidywano pogorszenie tempa wzrostu PKB, mniejszy wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych i niższą stopę bezrobocia. Ministerstwo Finansów pozostawiło na niezmiennym poziomie prognozę tempa wzrostu PKB i wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, a stopę bezrobocia rejestrowanego (na koniec okresu) nieznacznie obniżyło z 9,8% (przyjętą w „Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2016”) do 9,7% (określoną w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2016).

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej (PM) niedokonanie zmiany prognozy uzasadnił zasadniczo dwiema przyczynami. Po pierwsze podał, że *„złożoność procesu budżetowego, jego inercyjność, fakt, że wiele planów finansowych podmiotów sektora finansów publicznych jest sporządzane w czerwcu/lipcu powoduje, że parametry makroekonomiczne muszą być ustalone z dużym wyprzedzeniem względem momentu przekazania całego budżetu do konsultacji Rady Ministrów i następnie do Sejmu”*¹⁴. Po drugie, zdaniem Dyrektora *„większe spowolnienie, w zależności od skali, mogłoby stworzyć presję na kształtowanie się kluczowych z punktu widzenia realizacji dochodów podatkowych parametrów makroekonomicznych takich jak konsumpcja gospodarstw domowych, czy wskaźniki rynku pracy. To (...) stworzyłoby istotne zagrożenie dla realizacji zaplanowanych dochodów i w tym kontekście deficytu budżetowego i deficytu sektora finansów publicznych”*.

¹² W związku z wyborami parlamentarnymi i powołaniem nowej Rady Ministrów.

¹³ Wskazane trzy podmioty stopę bezrobocia szacowały według metodologii BAEL (na koniec okresu).

¹⁴ Pismo z dnia 15 marca 2017 r., PM1.4100.3.2017.

NIK wskazuje, że szacowanie omawianych parametrów okazało się trudne dla większości prognostów, co potwierdzają różnice występujące pomiędzy prognozami a wstępnymi danymi dotyczącymi wykonania. Wynika z nich, że w 2016 r. tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 2,7% (-1,1 punktu procentowego w porównaniu z prognozą z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej), deflacja 0,6% (-2,3 punktu procentowego w porównaniu z prognozą), a stopa bezrobocia 8,3% (-1,4 punktu procentowego w porównaniu z prognozą)¹⁵. Niższe niż prognozowano tempo wzrostu popytu krajowego, to efekt niższej od oczekiwań dynamiki inwestycji. W 2016 r. inwestycje uległy obniżeniu o 7,9%. Ich negatywny wkład we wzrost PKB był spowodowany między innymi słabą realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych w kontekście przejścia od starej do nowej perspektywy finansowej. Realna dynamika spożycia ogółem wyniosła 103,6% wobec 103,2% prognozowanej. Wysokiej dynamice konsumpcji prywatnej sprzyjały w szczególności zwiększenie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych i deflacja cen towarów i usług konsumpcyjnych. Złoty był słabszy do USD (3,95 zł) i EUR (4,36 zł) niż prognozowano (odpowiednio 3,66 zł i 4,03 zł¹⁶) w wyniku podwyższonej awersji do ryzyka na rynkach światowych¹⁷.

Inne niż zakładano wykonanie parametrów makroekonomicznych nie zakłóciło wykonania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2483-2584)

Wstępny projekt ustawy budżetowej na 2016 r. wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów 31 sierpnia 2015 r., która 29 września 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia projektu ustawy budżetowej. Projekt został przekazany do Sejmu RP 30 września 2015 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ufp. W wyniku wyborów parlamentarnych i rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu RP projekt ustawy budżetowej został przyjęty przez nową Radę Ministrów 21 grudnia 2015 r. Ustawa budżetowa na rok 2016 została uchwalona przez Sejm RP 25 lutego 2016 r. W trakcie roku budżetowego wprowadzono dwie zmiany ustawy budżetowej na rok 2016. Pierwsza została uchwalona 20 października 2016 r.¹⁸, a druga 15 grudnia 2016 r.¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 2585-2592, 2607-2609)

Projekt ustawy budżetowej na rok 2016 z 21 grudnia 2015 r. został przygotowany z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), wprowadzonej ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁰. Wydatki i limit wydatków większości organów i jednostek sektora finansów publicznych ustalono z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawami z dnia:

- 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych²¹, którą z dniem 1 września 2015 r. do jednostek objętych SRW włączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG); w celu wyliczenia wielkości, o których mowa w art. 112aa ufp na rok 2016 skorygowano kwotę wydatków przyjętą na 2015 r. o wydatki BFG;

¹⁵ Dane według stanu na dzień 6 lutego 2017 r. z zestawienia Departamentu Polityki Makroekonomicznej przekazanego kontrolerom NIK za pismem z 9 lutego 2017 r., PM1.4100.1.2017 oraz dane GUS z 21 kwietnia 2017 r.

¹⁶ Średnio w roku.

¹⁷ Dane wstępne.

¹⁸ Dz.U. poz. 1759.

¹⁹ Dz.U. poz. 2100.

²⁰ Dz.U. poz. 1646, ze zm.

²¹ Dz.U. poz. 1190.

- 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych²², którą skorygowano formułę reguły poprzez zastąpienie jednorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnika CPI) i korekty błędów prognoz tego wskaźnika celem inflacyjnym NBP (obecnie 2,5%); ponadto wprowadzono możliwość przejściowego zwiększania limitu wydatków o kwoty działań jednorazowych i tymczasowych.

W porównaniu do kwoty i limitu wydatków przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.²³ wielkości przyjęte na 2016 r. uległy znacznemu zwiększeniu, głównie na skutek zmian przepisów. Kwota planowanych wydatków podmiotów objętych SRW wzrosła o 31.730,0 mln zł osiągając wartość 728.465,7 mln zł, a nieprzekraczalny limit wydatków wzrósł z 519.398,6 mln zł do 553.505,2 mln zł (tj. o 34.106,6 mln zł). Limit wydatków budżetu państwa uległ również zwiększeniu z 344.355,6 mln zł do 373.914,0 mln zł (tj. o 29.558,4 mln zł).

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu państwa zaplanowano w kwocie 368.548,5 mln zł, czyli o 5.365,5 mln zł poniżej wyliczonego limitu wydatków budżetu państwa na 2016 r. ustalonego przy pomocy SRW.

Celem stabilizującej reguły wydatkowej ma być zapewnienie stabilności polskich finansów publicznych poprzez utrzymanie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (*Medium Term Objective* - MTO). Uzyskanie celu przesunięto. W *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015-2018* prognozowano, że w 2018 r. wynik strukturalny wyniesie minus 1,2% PKB, a MTO zostanie osiągnięte w kolejnym roku²⁴. Natomiast w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2016-2019* dojście do MTO przesunięto „zaraz po roku 2019”²⁵.

Dyrektor Departamentu PM poinformował, że we wcześniejszych latach dążono do średniookresowego celu budżetowego przy pomocy restrykcyjnej polityki wydatkowej przy jednoczesnym utrzymywaniu się problemów związanych ze stroną dochodową finansów publicznych, w szczególności luką w VAT. W kolejnych latach planowane jest stopniowe dochodzenie do MTO. Działania Rządu będą skoncentrowane na zwalczaniu oszustw podatkowych i tym samym odbudowie strumienia dochodów publicznych. Priorytetem dla Rządu jest w szczególności *Program Rodzina 500 plus*.

Zdaniem NIK, prowadzenie skutecznych działań na rzecz uszczelniania systemu podatkowego i racjonalizacja wydatków publicznych, są niezbędne dla redukcji wyniku strukturalnego i osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 2483-2501, 2515-2545, 2844-2860, 2978-2989)

W prognozie dochodów budżetu państwa na rok 2016 (313.808,5 mln zł) nowymi pozycjami były podatek od niektórych instytucji finansowych (5.500,0 mln zł) i podatek od sklepów wielkopowierzchniowych (2.000,0 mln zł). W prognozie dochodów niepodatkowych ujęto także wpłatę z tytułu opłat jednorazowych wynikających z wpływów zadeklarowanych przez uczestników aukcji na rezerwacje częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz (9.233,3 mln zł) i wpłatę z zysku NBP (3.200,0 mln zł). W limicie wydatków budżetu państwa na 2016 rok zaplanowano środki na realizację zadań kontynuowanych oraz nowych zadań między innymi

²² Dz.U. poz. 2150.

²³ Dz.U. poz. 153, ze zm.

²⁴ Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015-2018, s. 35.

²⁵ Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016-2019, s. 21.

zabezpieczono środki (17.055,1 mln zł²⁶) na realizację priorytetowego *Programu Rodzina 500 plus*.

(dowód: akta kontroli str. 2585-2592, 2585-2606, 2665-2671)

W układzie zadaniowym w 2016 r. Ministerstwo Finansów zredukowało liczbę pozycji klasyfikacyjnych do 1.217, na które składały się 22 funkcje, 89 zadań, 270 podzadań i 836 działań²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2642-2649)

Rezerwa ogólna utworzona została zgodnie z art. 140 ust. 1 ufp w kwocie 169,9 mln zł, co stanowiło 0,046% wydatków budżetu państwa. Rezerwa była o 16,5% niższa niż w 2015 r.

W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej ujęto 87 tytułów rezerw celowych w łącznej kwocie 22.186,0 mln zł, tj. wyższej o 2,4% niż w 2015 r. (84 tytuły w kwocie 21.663,9 mln zł). W załączniku nr 4 do ustawy budżetowej, prezentującym wydatki budżetu środków europejskich, ujęto dwa tytuły rezerw celowych w kwocie 34.803,3 mln zł (o 9,7% niższej niż w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1277, 2050-2052, 2444)

Ustalone
nieprawidłowości

W art. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych wskazano, że do obliczenia kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ufp na 2016 r. należy przyjąć kwotę wydatków określoną w ustawie budżetowej na rok 2015 powiększoną o kwotę odpowiadającą wydatkom BFG w wysokości 3.292.932.570 zł²⁸.

Do wyliczenia powyższej kwoty przyjęto między innymi kwotę wykonanych wydatków BFG w 2014 r. w wysokości 3.219.472,0 tys. zł. Z dokumentów źródłowych wynika jednak, że kwota wykonanych wydatków BFG w 2014 r. wyniosła 3.219.506,9 tys. zł. Oznacza to, że:

- uwzględniona przez Ministerstwo Finansów kwota wykonanych wydatków BFG za 2014 r., przyjęta do wyliczenia wydatków BFG na 2015 r., została zaniżona o 34,9 tys. zł; przez co
- kwota wydatków BFG za 2015 r. wskazana w art. 2 wyżej wymienionej ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych została zaniżona o 35,7 tys. zł (winno być 3.292.968.260,0 zł, a nie 3.292.932.570,0 zł);
- kwota wydatków na 2015 r., o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, przyjęta do wyliczenia kwoty wydatków na 2016 r., została zaniżona o 35 tys. zł.

W efekcie, planowana kwota wydatków na 2016 r., o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, zapisana w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2016 r., została zaniżona o 37 tys. zł (winno być 728.465.770 tys. zł, a nie 728.465.733 tys. zł).

Ponadto analiza dokumentów źródłowych wykazała, że przekazana przez Departament Rozwoju Rynku Finansowego do Departamentu Polityki Wydatkowej (PW) kwota planowanych na 2016 r. wydatków BFG na potrzeby wyliczenia nieprzekraczalnego limitu wydatków na rok 2016 (o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp) została zawyżona o 33,8 tys. zł, tj. podano 742.900,0 tys. zł, a zgodnie z prognozą BFG winno być 742.866,2 tys. zł.

²⁶ Plan po zmianach wyniósł 17.742,5 mln zł.

²⁷ W roku 2015 było 1.945 pozycji klasyfikacyjnych, w tym 22 funkcje, 112 zadań, 381 podzadań i 1.430 działań.

²⁸ Zgodnie z informacjami pozyskanymi z Ministerstwa Finansów wyliczenia wydatków BFG na 2015 r. dokonano według wzoru: $BFG_{2015} = BFG_{2014} \times (WPKB_{2015} + K_{2015}) \times E_{2015} (CPI_{2015}) \times CPI_{2014} / E_{2015} (CPI_{2014})$.

Zaniżenie wykonanych wydatków BFG 2014 r. oraz zawyżenie planowanych wydatków BFG na 2016 r. spowodowało, że wyliczony w Ministerstwie Finansów, zapisany w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na 2016 r. nieprzekraczalny limit wydatków został zaniżony o 71,0 tys. zł (winno być 553.505.281 tys. zł, a nie 553.505.210 tys. zł).

Pomimo że nieprawidłowość ta stanowi znikomy odsetek przyjętych w ustawie budżetowej wielkości (kwocie i limicie wydatków), wskazuje na brak weryfikacji i kontroli wyliczanych wartości, a tym samym na nieskuteczne funkcjonowanie kontroli zarządczej w badanym obszarze.

Minister Finansów²⁹ podał, że różnica wynika z różnych poziomów zaokrągleń stosowanych w procesie budżetowym. W związku ze zidentyfikowanymi różnicami w zakresie stosowanych poziomów zaokrągleń, zostaną podjęte działania mające na celu ich ujednolicenie. Wskazał ponadto, że dane opracowywane oraz weryfikowane są w szczególności przez departamenty właściwe w zakresie planów finansowych lub wydatków/kosztów poszczególnych podmiotów objętych SRW. Wprowadzanie dodatkowych mechanizmów weryfikacyjnych – jak sugeruje to Izba – musiałoby prowadzić do zdublowania struktur Ministerstwa Finansów odpowiedzialnych za realizację tych zadań, a co za tym idzie nieefektywnego zarządzania dostępnymi zasobami.

Należy podkreślić, że intencją Najwyższej Izby Kontroli nie jest zmiana obecnej struktury Ministerstwa Finansów, lecz wskazanie zawodności przyjętych rozwiązań w zakresie wyliczania wielkości, o których mowa w art. 112aa ufp, polegającej na braku weryfikacji przyjmowanych danych do wyliczenia kwoty i limitu wydatków. NIK nie widzi przeciwwskazań do zwiększenia kontroli w ramach obecnych struktur Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2844-2859, 2879, 2914-2924, 2955-2977, 3006-3017, 5132-5175)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Wyznaczając kwotę planowanych wydatków zbyt optymistycznie zaliczono do działań dyskrejonalnych skutki ustanowienia nowych podatków, tj. podatku od niektórych instytucji finansowych (5,5 mld zł) oraz podatku od sklepów wielkopowierzchniowych (2,0 mld zł). Z założenia przyjętego w Ministerstwie Finansów do działań dyskrejonalnych zalicza się działania, których wejście w życie jest wysoce prawdopodobne. W projekcie budżetu państwa z 21 grudnia 2015 r. ujęto wpływy z dwóch nowych podatków, pomimo że ustawy ustanawiające podatek od niektórych instytucji finansowych i podatek od sprzedaży detalicznej³⁰ zostały uchwalone w terminie późniejszym, tj. odpowiednio 15 stycznia 2016 r.³¹ i 6 lipca 2016 r.³² Ostatecznie wdrożenie podatku od sprzedaży detalicznej, w związku z decyzją Komisji Europejskiej, przesunięto na 1 stycznia 2018 r.³³ Natomiast wpływy z podatku od niektórych

²⁹ W zastępstwie Ministra wyjaśnienia złożył Wiesław Janczyk Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów. Dotyczy wszystkich przywołanych wyjaśnień Ministra Finansów.

³⁰ W trakcie prac legislacyjnych podatek od sklepów wielkopowierzchniowych zastąpiono podatkiem od sprzedaży detalicznej.

³¹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. poz. 68, ze zm.).

³² Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 1155, ze zm.).

³³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie zaniechania poboru podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 1723) oraz ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 2099).

instytucji finansowych zrealizowane w 2016 r. były niższe od prognozy o 1.993,2 mln zł.³⁴

Dyrektor Departamentu PM podał, że ujemne skutki z powyższych tytułów uwzględniono w kwocie wydatków SRW w ustawie budżetowej na rok 2017, w części działań dyskrejonalnych.

(dowód: akta kontroli str. 2483-2501, 2569-2574, 2861-2871)

2. Zgodnie z art. 112aa ust. 4 ufp, do wyliczenia wielkości korekty kwoty wydatków, należy brać pod uwagę wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej – ogłoszone zgodnie z art. 38c ufp – do PKB.

Na podstawie art. 38c ufp Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", w terminie do dnia 16 kwietnia, wysokość kosztów reformy emerytalnej wskazanych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych³⁵ za ostatnie cztery lata.

Zgodnie z decyzją Rady (UE) 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylającą decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce³⁶ od sierpnia 2014 r. koszty systemowej reformy emerytalnej³⁷ nie występują.

Dyrektor Departamentu PM, odnosząc się do pytania w zakresie skorygowania zapisu art. 112 aa ust. 4 ufp w zakresie wyliczenia wskaźnika korygującego, w związku z decyzją Rady (UE) z dnia 19 czerwca 2015 r. podał, iż każda zmiana ustawy o finansach publicznych związana ze stabilizującą regułą wydatkową jest wrażliwa. Powyższa zmiana miałaby charakter techniczny i planowane jest jej wdrożenie w ramach prac związanych z reformą procesu budżetowego, trwających w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 2530-2545, 2888-2889)

3. Zgodnie z art. 105 ufp Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Z kontroli NIK³⁸ wykonania budżetu państwa w 2015 r. wynika, że planowanie wieloletnie nie przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej państwa, nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie oraz nie nastąpiła poprawa w zakresie wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad rocznymi planami.

Ustalenia te pozostają aktualne do opracowania ustawy budżetowej na rok 2016. Dyrektor Departamentu PM³⁹ poinformował, że projekt ustawy budżetowej przygotowano mając na uwadze prognozę deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na rok 2016, przyjętą w WFPF na lata 2015-2018 (wskazując 2,3% PKB), a ponadto, że zgodnie z art. 142 pkt 1 ustawy o finansach publicznych do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie

³⁴ Według stanu na 7 kwietnia 2017 r.

³⁵ Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, str. 12.

³⁶ Dz. Urz. UE L 163 z 30.6.2015, str. 37.

³⁷ W rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

³⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2016 r., KBF.410.001.11.2016, P/16/001.

³⁹ Pismo z 24 stycznia 2017 r., PM1.4100.2017.

zawierające w szczególności główne cele polityki społecznej i gospodarczej, zgodne z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa. Dyrektor podał też, między innymi, że „Zgodnie z obowiązującymi przepisami Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest ogólnym, strategicznym dokumentem planistycznym o określonym średniookresowym horyzoncie planowania, a ustawa budżetowa ma charakter jednoroczny i odnosi się do rozwiązań/rozstrzygnięć w ujęciu szczegółowym (w podziale na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej, czy też – w zakresie uzasadnienia – na niższy poziom układu zadaniowego). Oba dokumenty mają odmienne funkcjonalne przeznaczenie (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 2483-2501, 2515-2527)

NIK zauważa, że prognozowany deficyt sektora zapisany w WFPF na lata 2015-2018 na rok 2016 to 2,3%⁴⁰, a w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2016, w rozdziale „Sektor finansów publicznych” podano 2,8% (według metodyki unijnej ESA 2010)⁴¹.

NIK podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym w celu zwiększenia znaczenia planowania wieloletniego konieczne jest powiązanie ustawy budżetowej i wieloletniego planu finansowego państwa.

Zgodnie z przyjętymi w lipcu 2016 r. przez Radę Ministrów „Załoženiami reformy systemu budżetowego” projektowane zmiany mają na celu wzmocnienie roli planowania wieloletniego oraz zwiększenie przejrzystości i jawności wydatków ze środków publicznych: „*Rolę podstawowego instrumentu polityki budżetowej, strukturyzującego proces planowania i określającego priorytety wydatkowe, odgrywać powinny wieloletnie założenia polityki budżetowej. Dokument ten powinien określać kluczowe założenia polityki budżetowej w perspektywie średniookresowej, w tym w szczególności wstępne pułapy wydatków na poszczególne obszary działalności państwa (zgodne z kwotą wydatków i limitem wydatków w rozumieniu stabilizującej reguły wydatkowej), a także nowe kategorie wydatków, które podlegałyby uszczegółowieniu na kolejnych etapach planowania budżetowego*”⁴².

Dyrektor Departamentu PM poinformował⁴³, że „perspektywa wieloletnia byłaby uwzględniana na każdym etapie procesu planowania budżetowego, projektowane rozwiązania podlegają szczegółowym analizom, a ich ostateczny kształt uzależniony będzie od wyników prowadzonych prac (...). Do momentu wejścia w życie nowych przepisów regulujących te zagadnienia prace planistyczne będą prowadzone w ramach wynikających z obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych”.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i budżetu państwa działań na rzecz reformy systemu budżetowego, niemniej jednak mając na uwadze początkowy etap prac zauważa, że dokonanie oceny, w jaki sposób zaproponowane zmiany wpłyną ostatecznie na integrację planowania wieloletniego i rocznego, w obecnej chwili jest niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 2483-2501, 2515-2527)

⁴⁰ Str. 34-35.

⁴¹ Projekt z 21 grudnia 2015 r., s. 196.

⁴² „Założenia reformy systemu budżetowego” lipiec 2016 r., s. 40.

⁴³ Pismo z 24 lutego 2017 r.

2. Zarządzanie wykonaniem budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Dochody budżetu państwa w 2016 r. wyniosły 314.683,6 mln zł i stanowiły 100,3% prognozy określonej w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania w 2015 r. były wyższe o 8,8% (o 25.546,9 mln zł), a do wykonania w 2014 r. o 11,0% (31.140,9 mln zł). W porównaniu do wykonania w 2015 r. dochody podatkowe wzrosły o 13.464,5 mln zł (o 5,2%), a dochody niepodatkowe o 12.421,1 mln zł (o 44,8%). W 2016 r., w porównaniu do roku 2015 na zwiększenie dochodów podatkowych wpłynął głównie wzrost dochodów z podatku od towarów i usług (o 2,8%), z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 7,1%) oraz podatku akcyzowego (o 4,7%). Na wzrost dochodów niepodatkowych w 2016 r. wpłynęły przede wszystkim zrealizowana wpłata z zysku z NBP (która w 2015 r. nie wystąpiła) i wzrost dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych (o 45,4%), między innymi w związku z realizacją wpływów z tytułu dokonania rezerwacji częstotliwości z zakresu pasma 800 i 2600 MHz, tzw. aukcja LTE. Mniejsze niż w 2015 r. były dochody z dywidend i wpłat z zysku (o 55,7%).

Powyżej kwoty planowanej w 2016 r. zrealizowano dochody niepodatkowe (o 4.200,7 mln zł, tj. o 11,7%), a poniżej dochody podatkowe (o 3.001,6 mln zł, tj. o 1,1%) i dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (o 323,7 mln zł, o 18,6%). Niezrealizowane zostały planowane dochody, między innymi z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych (o 1.993,2 mln zł) i podatku od sklepów wielkopowierzchniowych (o 2.000,0 mln zł). Na wykonanie dochodów niepodatkowych wpłynęła przede wszystkim wyższa od planu wpłata z zysku NBP (o 4.662,0 mln zł) i zrealizowanie wyższych od planu dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych (o 1.120,0 mln zł) oraz niższe od planu wykonanie dochodów z tytułu dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach (o 1.985,0 mln zł).

Przyczyną niewykonania dochodów z tytułu podatku od sklepów wielkopowierzchniowych było wstrzymanie do końca 2017 r. stosowania ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, w związku z decyzją Komisji Europejskiej z dnia 19 września 2016 r., wszczynającą postępowanie wyjaśniające w celu sprawdzenia czy polski podatek od sprzedaży detalicznej stanowi pomoc publiczną i jednocześnie nakazującą zawieszenie jego stosowania. Zmniejszenie dochodów z tytułu dywidend związane było z przeznaczeniem osiągniętych zysków na realizację planów inwestycyjnych i restrukturyzacyjnych oraz zmniejszenie zadłużenia spółek.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2016 r. wyniosły 107.204,4 mln zł, a zaległości 96.925,9 mln zł. Najwyższe kwoty należności i zaległości wystąpiły w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (odpowiednio: 88.133,7 mln zł i 79.639,3 mln zł) i dotyczyły głównie podatku od towarów i usług (65.253,1 mln zł i 59.679,2 mln zł) oraz w budżetach wojewodów (11.660,0 mln zł i 10.877,4 mln zł) powstałe przede wszystkim w rozdziale 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* (9.601,9 mln zł i 9.394,9 mln zł). W porównaniu do wykonania w 2015 r. należności i zaległości ogółem wzrosły o 21.981,7 mln zł (o 25,8%) i 20.019,1 mln zł (o 26,0%), w tym z tytułu VAT o 19.038,9 mln zł i 17.123,4 mln zł.

Według wstępnych danych wydatki budżetu państwa w 2016 r. wyniosły 360.843,1 mln zł, w tym 750,3 mln zł, to wydatki, które w 2016 r. nie wygasły

z upływem roku budżetowego. Poniesione wydatki budżetu państwa w 2016 r. stanowiły 97,9% limitu określonego w ustawie budżetowej.

W porównaniu do wykonania w 2015 r. wydatki były wyższe o 8,8% (o 29.099,7 mln zł), a do wykonania w 2014 r. o 15,5% (o 48.323,6 mln zł). Największy wzrost wydatków w 2016 r. w stosunku do 2015 r. wystąpił w trzech grupach ekonomicznych: dotacje i subwencje o 25.526,1 mln zł (o 15,1%), wydatki bieżące jednostek budżetowych o 4.219,7 mln zł (o 6,8%) i wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa o 2.886,9 mln zł (o 9,9%). Na wzrost dotacji wpłynęły przede wszystkim wydatki w kwocie 17.619,8 mln zł⁴⁴ (99,3% planu po zmianach) poniesione na realizację rządowego *Programu Rodzina 500 plus*⁴⁵. Wydatki zmalały w dwóch grupach ekonomicznych, tj. wydatki majątkowe z 20.056,3 mln zł do 17.700,9 mln zł (o 11,7%) i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej z 8.679,1 mln zł do 5.175,9 mln zł (o 40,4%).

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych ogółem na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 21.544,3 mln zł i były o 93,3 mln zł (o 0,4%) niższe niż na koniec 2015 r. Zobowiązania wymagalne wyniosły 25,5 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec roku ubiegłego zmniejszyły się o 9,5 mln zł, tj. o 27,1%.

W 2016 r. tak jak w 2015 r. dochody pozwoliły na sfinansowanie 87,2% wydatków budżetu państwa, podczas gdy w 2014 r. relacja ta wyniosła 90,7%.

(dowód: akta kontroli str. 580, 604-644)

Harmonogram realizacji budżetu państwa na rok 2016 r. został zatwierdzony w systemie obsługi budżetu państwa TREZOR w dniu 29 kwietnia 2016 r. i był poprzedzony projektem harmonogramu, ustalonym 29 stycznia 2016 r. na podstawie projektu planu finansowego, przygotowanego zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 2016 r., przekazanym do Sejmu w dniu 22 grudnia 2015 r.

Harmonogram realizacji wydatków, zgodnie z art. 147 ust. 3 upf był aktualizowany na wnioski dysponentów części budżetowych. W Ministerstwie Finansów w 2016 r. w systemie TREZOR zatwierdzono 1.266 wniosków o modyfikację projektu harmonogramu wydatków na kwotę 6.800,0 mln zł oraz 6.467 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na kwotę 18.447,5 mln zł. W 2015 r. zatwierdzono 1.278 wniosków o modyfikację projektu harmonogramu wydatków na kwotę 13.461,4 mln zł oraz 6.919 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na kwotę 13.030,0 mln zł⁴⁶. Liczba zatwierdzonych wniosków o modyfikację projektu harmonogramu wydatków oraz harmonogramu wydatków w 2016 r. była nieznacznie niższa od ich liczby w 2015 r. (o 0,9% i o 6,5%).

W 2016 r. w Ministerstwie Finansów w systemie TREZOR zatwierdzono także 9.803 wnioski o dodatkowe zapotrzebowanie, które dotyczyły zmniejszenia lub zwiększenia limitu dziennego/limitów dziennych w przyznanym limicie miesiąca. W 2015 r. było 10.398 takich modyfikacji. Zmiany harmonogramu wynikały między innymi z decyzji o przeniesieniach planu wydatków z rezerw budżetowych do odpowiednich części budżetowych.

⁴⁴ Według wstępnych danych z 9 marca 2017 r.

⁴⁵ W związku z wejściem w życie z dniem 1 kwietnia 2016 r. ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz.U poz. 195, ze zm.).

⁴⁶ Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. W 2015 r. projekt harmonogramu dochodów i wydatków budżetu państwa został podpisany przez Ministra Finansów w dniu 19 stycznia 2015 r., a harmonogram dochodów i wydatków w dniu 21 kwietnia 2015 r.

Największe odchylenie wykonania dochodów od prognozy ujętej w harmonogramie wystąpiło w lipcu 2016 r. (o plus 9.711,8 mln zł⁴⁷, tj. o 4,6%) i grudniu (o minus 5.609,9 mln zł, tj. o 21,8%). Na wyższą realizację dochodów w lipcu wpłynęło przede wszystkim przesunięcie zaplanowanych na czerwiec wpłat z zysku NBP oraz jej wielkość ponad dwa razy większa od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej.

Na wykonanie dochodów w grudniu 2016 r. w największym stopniu wpłynęło mniejsze wykonanie dochodów z VAT, które było zdeterminowane skalą zwrotów podatku przez urzędy skarbowe.

Według wstępnych danych wydatki budżetu państwa wykonane w grudniu 2016 r. wyniosły 38.788,1 mln zł (w tym 750,3 mln zł wydatki niewygasające) i były o 4.179,6 mln zł wyższe od kwoty za grudzień przyjętej w harmonogramie. Największe przesunięcia w harmonogramie wydatków budżetu państwa, dokonane przez dysponentów w grudniu wystąpiły w częściach: 85/00 *Województwa*, 29 *Obrona narodowa* i 73 *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* i związane były między innymi z wypłatą świadczeń wychowawczych w ramach *Programu Rodzina 500 plus*, z niezrealizowaniem umowy na dostawę śmigłowców *Caracal* oraz lepszą niż prognozowano realizacją przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze składek na ubezpieczenia społeczne.

Ministerstwo Finansów w 2016 r. przekazało dysponentom 361.479,8 mln zł, w tym 750,3 mln zł na wyodrębniony rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2016 r. Z kwoty tej wydatkowano 360.843,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 253-337)

Na zmianę planu wydatków budżetu państwa, w porównaniu do kwot zawartych w ustawie budżetowej na rok 2016, wpłynęły przeniesienia planowanych wydatków między częściami i działami klasyfikacji budżetowej wprowadzone na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów (27,5 mln zł), decyzji Ministra Finansów wydanych w trybie art. 194 ust. 1 i 2 oraz ust. 5 ufp (56,3 mln zł), decyzji Ministra Finansów wydanych w trybie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 (17,2 mln zł) oraz decyzji dysponentów w ramach posiadanych uprawnień pomiędzy częściami budżetowymi w ramach działu i rozdziału budżetu państwa (art. 171 ust. 9 ufp) (10,0 mln zł). Przeniesienia planu wydatków były uzasadnione i wynikały między innymi z włączenia prokuratury wojskowej w struktury prokuratury powszechnej, czy też przygotowaniem i organizacją Szczytu Traktatu Północnoatlantyckiego w Polsce.

Za zgodą Ministra Finansów, wyrażoną w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, dysponentom 56 części budżetowych⁴⁸ uzyskali możliwość zmniejszenia i zwiększenia zaplanowanych w budżecie państwa wydatków majątkowych⁴⁹ odpowiednio o 813,6 mln zł i 336,4 mln zł. Minister Finansów nie wyraził zgody na dokonanie zmian planu wydatków majątkowych w 12 częściach budżetowych na łączną kwotę zmniejszeń 10,3 mln zł oraz na łączną kwotę zwiększeń 15,0 mln zł. Odmowy były uzasadnione i wynikały między innymi z niewskazania przez dysponentów właściwej

⁴⁷ Wykonanie dochodów i wydatków za okres od stycznia do listopada według miesięcznych sprawozdań operatywnych, a za grudzień według wstępnych danych Ministerstwa Finansów z 9 marca 2017 r.

⁴⁸ W tym 16 województw oraz dwa samorządowe kolegia odwoławcze.

⁴⁹ W grupie ekonomicznej wydatki majątkowe oraz współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej.

klasyfikacji budżetowej, rodzaju planowanych zakupów inwestycyjnych i uzasadnienia ich dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 350-567)

W trakcie roku 2016 dysponenti części budżetowych dokonali blokad wydatków budżetu państwa w 96 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach apelacyjnych, 16 województwach i 9 samorządowych kolegiach odwoławczych) na kwotę 5.574,1 mln zł (w 2015 r. – dokonano blokad w 92 częściach na kwotę 5.278,5 mln zł). Blokady planu wydatków dokonywane były w związku z opóźnieniami w realizacji zadań, tj. na podstawie art. 177 ust.1 pkt 2 ufp w kwocie 635,5 mln zł, z powodu nadmiaru posiadanych środków – art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp w kwocie 4.672,2 mln zł oraz w związku z opóźnieniami w realizacji zadań i nadmiarem posiadanych środków, tj. na podstawie art. 177 ust.1 pkt 2 i 3 ufp w kwocie 266,3 mln zł.

Z zablokowanych wydatków wykorzystano 2.856,2 mln zł (51,3%) na utworzenie trzech nowych tytułów rezerw celowych, w tym na realizację zadań związanych z restrukturyzacją przedsiębiorców oraz zakup dóbr kultury, w tym zabytków i praw do dóbr kultury o szczególnym znaczeniu dla Państwa Polskiego i dziedzictwa kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 1292-1351, 1363-1411)

W 2016 r. kwota środków z rezerwy ogólnej zwiększająca budżety dysponentów wyniosła 160,7 mln zł, tj. 94,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (48,8 mln zł), zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (111,5 mln zł) oraz uprawnienia Ministra Finansów, wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁵⁰ (0,3 mln zł). Rezerwa ogólna została rozdysponowana przez właściwe organy wskazane w art. 155 ufp oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 wymienionego rozporządzenia. Zwiększono plany wydatków 21 części budżetowych, w tym 11 województw.

(dowód: akta kontroli str. 826-858)

W 2016 r. z rezerw celowych rozdysponowano 20.753,6 mln zł, co stanowiło 93,5% planu według ustawy budżetowej i 82,5% planu po zmianach. Zgodnie z art. 154 ust. 9 ufp, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych zmieniono w części lub w całości przeznaczenie wydatków ujętych w 20 tytułach rezerw na kwotę 1.247,3 mln zł, co stanowiło 5,0% limitu części 83 *Rezerwy celowe* (po zmianach). Skala dokonanych zmian przeznaczenia była niższa niż w 2015 r. (o 6,6%). Na cele określone w ustawie budżetowej z rezerw przeznaczono 57,5% środków.

(dowód: akta kontroli str. 1065-1066, 1079-1182, 1281-1288)

Na przełomie listopada i grudnia 2016 r. utworzone zostały trzy nowe rezerwy celowe w łącznej kwocie 2.857,2 mln zł. W drugiej dekadzie listopada utworzona została rezerwa na podstawie art. 177 ust. 6 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, przeznaczona na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (poz. 91) w kwocie 2.000,0 mln zł. Rezerwa została wykorzystana w 85,7%. Pozostała niewykorzystana kwota wyniosła 287,0 mln zł.

Dwie rezerwy na kwotę 856,2 mln zł, z tego na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (poz. 92) – 300,0 mln zł i na zakup dóbr kultury (poz. 93) – 556,2 mln zł utworzone zostały w ostatniej dekadzie grudnia, na podstawie art. 29a ustawy budżetowej na rok 2016. Tryb tworzenia i rozdysponowania tych rezerw

⁵⁰ Dz.U. Nr 45, poz. 257.

w trakcie realizacji budżetu został określony w art. 18a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016. Środki z tych rezerw wykorzystano w 100%.

Z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 19.479,4 mln zł, tj. 56,0% planowanej kwoty (w 2015 r. – 26.027,2 mln zł, co stanowiło 68,2%), z tego na finansowanie programów (poz. 98) – 19.475,1 mln zł⁵¹ i wynagrodzeń (poz. 99) – 4,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1231-1234, 1258-1263, 1278, 1320-1349, 1782-1791)

Najwięcej niewykorzystanych środków pozostało w rezerwach na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (poz.8 – 2.358,9 mln zł), na zobowiązania Skarbu Państwa (poz. 91 – 287,0 mln zł), ochronę środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 187,8 mln zł), przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizację zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły (poz. 4 – 56,7 mln zł), dofinansowanie realizacji zadań własnych jst (poz. 45 – 43,7 mln zł) oraz poz. 19 – na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2015 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanymi przez państwa członkowskie EFTA (w tym na niektóre skutki przechodzące z 2015 r.) – 20,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1021, 1065-1066, 1281-1288)

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust.1 ufp, udzielił 217 zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2016 i lata następne z budżetu państwa na kwotę 922,3 mln zł, w tym na rok 2016 – 436,9 mln zł, z których dokonał zmian w budżecie państwa na kwotę 424,0 mln zł (97,0%). Z budżetu środków europejskich udzielono 113 zapewnień na rok 2016 i lata następne na kwotę 4.967,9 mln zł, w tym na 2016 r. – 68,9 mln zł, z których rozdysponowano 58,1 mln zł (84,3%). Udzielenie zapewnień finansowania w 2016 r. w kwocie o 2.222,3 mln zł mniejszej niż w roku 2015 (2.537,9 mln zł) wynikało z procesu zakończenia projektów w ramach Perspektywy Finansowej 2007-2013 i rozpoczęcia projektów w ramach programów Perspektywy Finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 2118-2303, 2420-2424, 2425-2428, 2443)

Badanie 120 decyzji, w tym dotyczących uruchomienia środków z rezerwy ogólnej (69), rezerw celowych budżetu państwa (41) i rezerw celowych budżetu środków europejskich (10) oraz 53 przypadki odmów udzielenia zapewnień finansowania zadań i uruchomienia środków z rezerw wykazało, że decyzje wydawane były bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wydanie decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa lub odmowa wydania takiej decyzji poprzedzone były przeprowadzeniem szczegółowej analizy wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 859-1414, 2103, 2114-2117, 2420-2428, 2443)

Układ zadaniowy wydatków, stanowiący element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2016 r., stosownie do wymogu określonego w art. 142 pkt 10 i 11 ufp, został sporządzony w układzie zadań określonych w art. 2 pkt 3 wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów. Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na 2016 r. był zgodny, z czterema wyjątkami, z układem określonym w załączniku nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów

⁵¹ W tym 13.796,2 mln zł na Wspólną Politykę Rolną.

do projektu ustawy budżetowej na rok 2016⁵². Minister Finansów, działając na podstawie ust. 67 pkt 6 tiret pierwsze załącznika nr 53 do wyżej wymienionego rozporządzenia, w trakcie roku budżetowego wyraził zgodę na wyodrębnienie nowych pięciu działań i jednego podzadania⁵³, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania struktury układu zadaniowego.

W Ministerstwie Finansów nie prowadzono rejestru zmian katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2016 rok, określonych w załączniku nr 49, dokonywanych w trybie ust. 67 pkt 6 tiret pierwsze załącznika nr 53 do noty budżetowej.

Zdaniem NIK, w przypadku wyodrębnienia większej ilości nowych działań lub podzadań, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania struktury układu zadaniowego, brak formalnego rejestru zmian utrudnia ustalenie aktualnej postaci układu zadaniowego.

Baza wydatków (WPFP na 2016 rok) sporządzona została na podstawie formularzy WPFP udostępnionych w aplikacji TREZOR BUZA. W przekazanej kontrolerom NIK bazie „WPFP na 2016 rok” (opracowanej przez dysponentów części budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie uchwalonej ustawy budżetowej na rok 2016) w zakresie kwot wydatków w części 85/04 *Województwo kujawsko-pomorskie* oraz *Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Suwałkach* (część 86/79) wystąpiły rozbieżności (kwoty wykazane w działaniach nie były zgodne z kwotami dla podzadań)⁵⁴.

W toku kontroli stwierdzone rozbieżności zostały skorygowane. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa (BP) wyjaśniła, iż dokonano analizy bazy wydatków (WPFP 2016), powstałe różnice były wynikiem błędu technicznego aplikacji TREZOR BUZA i nie wpłynęły na poziom agregacji wydatków budżetu państwa na wyższych poziomach układu zadaniowego.

Po uchwaleniu ustawy budżetowej układ zadaniowy został dostosowany do kwot wydatków ustalonych w ustawie budżetowej na 2016 rok. W przekazanym w dniu 16 marca 2017 r. przez Departament BP skorygowanym raporcie *Wieloletni Plan Finansowy Państwa - Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie*

⁵² Dz.U. poz. 955, ze zm., dalej nota budżetowa.

⁵³ Nowe wyodrębnione działania w ramach istniejących podzadań to: 18.7.2.8 *Nieodpłatna pomoc prawna oraz edukacja prawna* (wnioskowało Ministerstwo Sprawiedliwości), 13.4.1.5 *Pomoc państwa w wychowaniu dzieci* (działanie wyodrębnione przez Ministerstwo Finansów w związku z Programem Rodzina 500 plus) oraz 16.3.1.4 *Wsparcie działalności Kościołów i innych związków wyznaniowych z Funduszu Kościelnego* (wnioskowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji). Ponadto utworzono jedno podzadanie 16.5.3. *Kształtowanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni* z dwoma działaniami: 16.5.3.1 *Inicjowanie oraz monitorowanie zmian legislacyjnych w zakresie cyberbezpieczeństwa* oraz 16.5.3.2 *Wsparcie podmiotów zobowiązanych do zapewnienia cyberbezpieczeństwa* (wnioskowało Ministerstwo Cyfryzacji).

⁵⁴ W części 85/04 *Województwo kujawsko-pomorskie* – w działaniach: 19.1.2.1 *Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego* – kwota wydatków została zaniżona o kwotę 37 tys. zł, przez dysponenta części 20.1.3.1 *Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione* – kwota wydatków została zaniżona o 592 tys. zł, a w 20.1.4.2 *Leczenie osób internowanych, szczególnie niebezpiecznych dla otoczenia, chorych psychicznie sprawców czynów zabronionych* – kwota wydatków została zawyżona o 296 tys. zł. W części 86/79 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach* – wykazano, że plan wydatków dla działania 16.1.5.1 *Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych* wynosi 1.266 tys. zł oraz dla działania 16.1.5.2 *Przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilno-prawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych* – 1.266 tys. zł, mimo że suma wydatków zaplanowana w ustawie budżetowej dla podzadania 16.1.5 *Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości sądu oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach* stanowiła łącznie 1.266 tys. zł.

zadaniowym na 2016 r. kwoty wydatków dla wszystkich części budżetowych zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich są zgodne z ustawą budżetową.

W przypadku, gdy w trakcie roku budżetowego wydatki przypisane w układzie zadaniowym do zadań/podzadań są znacząco zwiększone, w wyniku przeniesienia limitu wydatków z rezerw budżetu państwa, nie były dokonywane zmiany wartości mierników wykonania zadania.

Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła, iż w tym zakresie „dysponentci części są właściwi do dokonywania oceny i rozstrzygnięcia w jakim stopniu (i czy w ogóle) określona zmiana finansowa w trakcie roku (na przykład powstała w wyniku przeniesienia limitów wydatków z rezerw budżetu państwa) może wpłynąć, w jakim wymiarze i na jakim poziomie szczegółowości układu zadaniowego na wartość danego miernika dla poszczególnej klasyfikacji zadaniowej. Wiąże się to z kompetencjami dysponentów o charakterze zarządczym, wynikającymi między innymi z art. 175 up, który to przepis wskazuje, że dysponentci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów”.

Roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2016 r. (RB-BZ1) przekazane do Ministerstwa Finansów przez dysponentów części budżetowych do dnia 2 marca 2017 r. były wewnętrznie zgodne, tj. kwoty dla funkcji, zadań i podzadań były zgodne z kwotami dla działań. W pięciu przypadkach wystąpiły rozbieżności pomiędzy sumą wydatków w nich wykazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej” a kwotami wynikającymi z ustawy budżetowej na 2016 r., tj.:

- w części 85/14 *Województwo mazowieckie* – kwota wydatków w planie budżetu środków europejskich została zaniżona o 214 tys. zł;
- w części 86 *Samorządowe Kolegia Odwoławcze* – kwota wydatków została zaniżona łącznie o 1.235,9 tys. zł.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵⁵, sprawozdania roczne za 2016 r. mogą być korygowane do dnia 30 kwietnia 2017 r., a zatem przed zakończeniem kontroli NIK. Dyrektor Departamentu BP poinformowała, że weryfikacja kwot wydatków jest w toku.

(dowód: akta kontroli str. 3620-3644, 3647-3656, 3659-3695)

W ustawie budżetowej na rok 2015 dotacje na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich zostały po raz pierwszy zaplanowane, przy przyjęciu jednolitego dla wszystkich województw, sposobu kalkulacji wysokości kosztów przedmiotowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, tj. według kryterium liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny. Dokonana standaryzacja miała na celu ujednolicenie w skali całego kraju sposobu naliczania dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich.

Z dokumentacji przedstawionej przez wojewodów i wybrane gminy, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. wynika, że w ślad za wytycznymi Ministerstwa Finansów, wojewodowie co do zasady przyjęli analogiczny sposób postępowania przy rozliczaniu wyżej wymienionych dotacji.

⁵⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 298, poz.1766.

Dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza wyników rocznych rozliczeń⁵⁶ przeprowadzonych przez wojewodów wskazuje, iż w 2015 r. w ponad połowie gmin (1.357 – 58,5%) wystąpiło przeszacowanie (w wyniku realizacji niższej od szacowanej liczby spraw) w łącznej kwocie 14,8 mln zł. Niedoszacowanie (niedobór środków) na kwotę 11,8 mln zł stwierdzono w 890 gminach⁵⁷. Struktura ta nie uległa istotnej zmianie w 2016 r., kiedy to przeszacowanie wystąpiło w przypadku 63,5% gmin (1.472 z 2.319), a niedoszacowanie w 768 gminach. Zmianę odnotowano natomiast w wysokości kwot przeszacowania i niedoszacowania, które wyniosły odpowiednio 10,8 mln zł i 3,8 mln zł, tj. o blisko 25% i 60% mniej niż rok wcześniej.

W odpowiedzi na zgłaszane przez wojewodów wątpliwości, Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁸, powołując się na stanowisko Ministra Finansów wskazała, że w sytuacji wystąpienia w 2015 r. większej od założonej liczby spraw i niedoszacowania zadań, należało je sfinansować ze środków zaplanowanych w roku 2016 na realizację tych zadań w budżecie poszczególnych wojewodów. Analogiczne stanowiska były prezentowane w indywidualnych pismach kierowanych w 2016 r. przez Ministra Rozwoju i Finansów do wojewodów.

W wyjaśnieniach odnośnie wskazania podstawy prawnej opisanej wyżej refundacji, Dyrektor Departamentu Finansów Sfery Budżetowej w Ministerstwie Finansów podała: *„Biorąc pod uwagę, że lata 2015 i 2016 były pierwszymi latami funkcjonowania nowego systemu naliczania dotacji oraz zmiany przepisów ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego – co w konsekwencji doprowadziło do zmiany ich wielkości – mogły wystąpić sytuacje, w których po wykorzystaniu środków ujętych w budżetach dysponentów zaistniała konieczność – po dokonaniu rozliczenia – sfinansowania powstałych w poprzednim roku kosztów, które ze względu na terminy, w tym wynikające z art. 170 ufp nie mogły być sfinansowane, a zadanie zostało zrealizowane. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Pokrycie powstałych kosztów w roku 2015 i 2016 w takiej sytuacji powinno nastąpić niezwłocznie ze środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2016 i 2017.”*

W korespondencji tej wskazywano również na możliwość ubiegania się o środki z poz. 47 rezerw celowych. Zgodnie z wnioskami wojewodów z rezerwy tej w 2016 r. rozdysponowano kwotę 72,6 mln zł, tj. 43% planu.

Powyższa analiza nie potwierdza stanowiska Ministerstwa Finansów⁵⁹, że sytuacja niedoboru środków co do zasady dotyczyć mogła przede wszystkim pierwszego roku funkcjonowania nowego systemu naliczania tych dotacji i obowiązywania zmienionych przepisów w zakresie odmiejszczenia wielu czynności z obszaru rejestracji stanu cywilnego.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części *budżety wojewodów* wskazują, że w przypadku wystąpienia przeszacowania (wyliczonego na podstawie czynności

⁵⁶ Z analizy wyłączono województwo podkarpackie z uwagi na odmienne podejście do definicji przeszacowania.

⁵⁷ W województwie lubuskim w wyniku rozliczenia 2015 r. nie wystąpiły przypadki niedoszacowania i przeszacowania.

⁵⁸ Pismo znak DSO-WP-0770-2-4/2016 z dnia 4 lutego 2016 r.

⁵⁹ Pismo znak FS3-40/2017 z dnia 2 marca 2017 r.

faktycznie zrealizowanych do zaplanowanych), wojewodowie co do zasady żądali zwrotu części dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich. Wyjątek stanowi postępowanie Wojewody Pomorskiego i Dolnośląskiego, którzy nie występowali o zwrot tej części dotacji.

W wyjaśnieniach odnośnie wskazania podstawy prawnej, poza aspektem ekonomicznym, rozliczania środków na dotacje celowe według przyjętego algorytmu, Minister Finansów podał między innymi „(...) Minister Finansów nie wprowadził nowego systemu finansowania wyżej wymienionych zadań. Przyjęty w obszarze spraw obywatelskich sposób określenia i finansowania realizowanych zadań nie odbiega od ogólnych reguł powszechnie stosowanych i jest, co do zasady, spójny z przepisami uofp oraz przepisami odrębnymi. Obowiązek finansowania wskazanych zadań oznacza konieczność określenia ich wartości. Sposób określenia kwoty jest uwarunkowany specyfiką zadania i może być ustalony na przykład na podstawie algorytmu. (...) W przypadku zlecenia zadania z zakresu administracji rządowej o warunkach przyznania, wydatkowania i rozliczenia dotacji, co do zasady, decyduje na podstawie i w granicach prawa zlecniodawca. W tej sprawie sposób określenia przez zlecniodawcę wysokości zadań wynikających z odrębnych przepisów został poprzedzony wszechstronną analizą (opracowano katalog zadań, w sposób empiryczny szacowano czasochłonność poszczególnych czynności, ustalono stawkę roboczogodziny na podstawie informacji przedstawionych przez Wojewodów), w którą zaangażowani byli Wojewodowie, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Finansów”.

Zdaniem NIK, opisany powyżej sposób rozliczania dotacji na realizację zadań zleconych budzi wątpliwości, gdyż nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach ufp, ani w analizie warunków i zasad prowadzenia działalności jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 168 ust. 6 ufp, dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, w części niewykorzystanej w danym roku podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane. Oznacza to, że jeśli zadanie zostało wykonane w całości, to niezależnie od faktycznych kosztów, gmina nie jest zobowiązana do zwrotu dotacji. W doktrynie prawnej za wykonanie zadania uznaje się realizację wszystkich spraw/wniosków jakie wpłynęły do gminy, przy czym Minister Finansów oraz wojewodowie odnoszą zadania faktycznie zrealizowane do liczby zadań szacowanych.

(dowód: akta kontroli str. 580, 720-825)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Pomimo wprowadzenia w 2016 r. przez wojewodów mechanizmu monitoringu stopnia wykorzystania przekazywanych dotacji, poprzez zobowiązanie gmin do systematycznego (w większości województw w okresach miesięcznych) przesyłania okresowych raportów o poziomie realizacji zadań z zakresu spraw obywatelskich, nie zapobiegło to powstaniu w 2016 r. niedoszacowania w przypadku blisko 1/3 gmin. Należy wskazać, że zgodnie z art. 170 ust 1 ufp, w terminie do 15 listopada roku budżetowego, wojewoda zobowiązany jest określić ostateczną kwotę dotacji przekazywaną jednostce samorządu terytorialnego na zadania zlecone.

Przyjęte przez Ministra Finansów rozwiązania w zakresie dotowania zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich nie zapewniły również stosowania jednolitego podejścia w skali całego kraju do sposobu naliczania i rozliczania dotacji na te zadania i tym samym nie przyczyniły się dotychczas do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.

Analiza wyników kontroli przeprowadzonej w 16 urzędach wojewódzkich i 47 gminach dotycząca naliczania i rozliczania kwot dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich wskazuje na niejednolite postępowanie wojewodów przy:

- a. realizacji wytycznych Ministra Finansów w zakresie naliczania i rozliczania dotacji, na przykład:
 - dwóch z 16 wojewodów przekazało dotację w wielkości większej niż wynikająca z przyjętego algorytmu; i tak Wojewoda Wielkopolski zwiększył wybranym gminom plan dotacji z przeznaczeniem na wypłatę wynagrodzeń, w tym nagród jubileuszowych; Wojewoda Dolnośląski uznał natomiast za zasadne przekazywanie gminom minimalnej kwoty dotacji, która pozwala na utrzymanie jednego etatu realizującego te zadania,
 - z wyjątkiem czterech Wojewodów (Świętokrzyski, Pomorski, Lubelski i Wielkopolski), w każdym przypadku gdy w roku N wystąpiło niedoszacowanie, wojewodowie zwiększali o kwotę niedoszacowania plan dotacji w roku N+1; Wojewoda Świętokrzyski, kierując się zasadą roczności budżetu, w ogóle nie dokonywał zwiększenia planu wydatków, a Wojewoda Lubelski dokonywał zwiększeń jedynie gminom, gdzie niedobór stanowił ponad 1% planu według ustawy i tylko gminom, które wystąpiły z takim wnioskiem;
- b. sporządzaniu sprawozdania Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁰, przewodniczący zarządów jednostek samorządu terytorialnego oraz dysponenti środków budżetu państwa przekazujący dotacje na realizację wyżej wymienionych zadań, zobowiązani są do sporządzania sprawozdania o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami – Rb-50; w połowie województw wystąpiły przypadki, gdzie gminy wykazały w Rb-50 kwotę niedoszacowania w części uzupełniającej A i/lub B, wskazując odpowiednio wydatki poniesione w roku bieżącym ze środków własnych oraz wydatki poniesione przez gminę ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym.

NIK zwraca uwagę, że przedstawiony powyżej sposób prezentacji odzwierciedla stan faktyczny tych rozliczeń, lecz jest niezgodny z instrukcją sporządzania tego sprawozdania, zawartą w rozdziale 9 załącznika nr 39 do wyżej wymienionego rozporządzenia. Część uzupełniająca A i B sprawozdania zastrzeżona jest wyłącznie dla dotacji przeznaczonych na zwrot wydatków, a dotacje na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich do takich się nie zaliczają się.

Zgodnie z wynikami kontroli wykonania budżetu państwa w części 85/00 *Województwa* łączna kwota wykazanego w części A niedoszacowania roku 2016 wynosi 978,4 tys. zł, kwota wydatków wykazanych w części B, tj. poniesionych w 2015 r., a sfinansowanych środkami z dotacji w 2016 r. – 1.942,2 tys. zł. Podczas gdy wykazane przez wojewodów, w trakcie kontroli NIK, łączne niedoszacowanie środków na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich, wyliczone w oparciu o przyjęty algorytm, stanowiło w 2016 r. kwotę 3.935,2 tys. zł, a w 2015 r. – 11.845,3 tys. zł.

⁶⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

W wyjaśnieniach odnośnie sposobu planowania i rozliczania wyżej wymienionej dotacji według przyjętego algorytmu Minister Finansów podał między innymi „Zgodnie z art. 175 ust. 1 uopf nadzór i kontrolę wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa sprawują dysponenti części budżetowych. Natomiast na podstawie art. 174 ust. 1 uopf Minister Finansów sprawując ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa monitorował sposób rozliczania przez dysponentów dotacji celowych w sytuacji wystąpienia z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej pn. *Środki na uzupełnienie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych, w tym związanych z odmiejszczeniem niektórych czynności, a także na inne zadania, których koszt realizacji kalkulowany jest w ujednolicony sposób poprzez wcześniejsze, całościowe rozliczenie środków ujętych w budżecie Wojewody, według liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu oraz przyjętej stawki roboczogodziny (...)*”. Minister Finansów wskazał również, że nie wprowadził nowego systemu finansowania tych zadań, a przyjęty w obszarze spraw obywatelskich sposób określenia i finansowania realizowanych zadań nie odbiega od ogólnych reguł powszechnie stosowanych i jest, co do zasady, spójny z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz przepisami odrębnymi, a obowiązek finansowania wskazanych zadań oznacza konieczność określenia ich wartości. Sposób określenia kwoty jest uwarunkowany specyfiką zadania i może być ustalony, na przykład na podstawie algorytmu (...). Wskazał, iż zgodnie z art. 129 ufp, kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, określane są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju i, że każdy z dysponentów miał obowiązek określenia kwoty dotacji na realizację zadań według wyżej wymienionych zasad. Nadmieniał także, że w sytuacji, gdy po wykorzystaniu środków ujętych w budżetach dysponentów zaistniała konieczność – po dokonaniu rozliczenia – sfinansowania powstałych w poprzednim roku kosztów, które ze względu na terminy, w tym wynikające z art. 170 ufp, nie mogły być sfinansowane w roku, w którym zadanie zostało zrealizowane. Jako źródło pokrycia powstałych kosztów w roku 2015 i 2016 wskazał środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2016 i 2017.

NIK, nie negując konieczności pokrycia jednostkom samorządu terytorialnego pełnych kosztów realizacji zleconych zadań z budżetu państwa, zwraca uwagę, że tak jak wskazywano w części uzupełniającej A i B sprawozdania Rb-50, środki przekazane w 2016 r. na uzupełnienie niedoborów z roku ubiegłego, nie były przeznaczane na pokrycie powstałych kosztów, lecz na refundację poniesionych wydatków.

NIK zgadza się z prezentowanym w wyjaśnieniach stwierdzeniem, że nadzór i kontrolę w ramach danej części sprawuje bezpośrednio dysponent. Niemniej jednak, wprowadzając jednolity system naliczania i rozliczania dotacji, zasadnym wydaje się kontrola jego przestrzegania, choćby w sposób analogiczny jak zostało to założone w przypadku wprowadzenia zmiany przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego* (art. 146)⁶¹.

⁶¹ Minister właściwy do spraw wewnętrznych i minister właściwy do spraw informatyzacji po dwóch latach obowiązywania ustawy, w terminie do 30 kwietnia 2017 r. przeprowadzą analizę wpływu rozwiązań przyjętych w ustawie na funkcjonowanie urzędu stanu cywilnego. Informacja o wyniku tej analizy zostanie przedstawiona Radzie Ministrów.

W wyjaśnieniach odnośnie wykazywania kwot wydatków w części uzupełniającej A i B sprawozdania Rb-50 Minister Finansów podał, że nie jest ono sprawozdaniem dedykowanym do rozliczenia wyłącznie zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich. (...) Wskazał, że weryfikacja i kontrola sprawozdań budżetowych generalnie odbywa się u wojewody jako przekazującego i rozliczającego dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (...), a sprawozdanie Rb-50 umożliwia rozliczenie przekazanych do jednostek samorządu terytorialnego dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w szczególności klasyfikacji budżetowej (...). Wskazał również, że finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego kosztów realizacji zadań ze środków własnych, a następnie ich refundacja może wynikać między innymi z konieczności podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego działań nieprzewidzianych, za które w przypadku spraw obywatelskich uznać można wzrost liczby wniosków pod koniec roku w związku z odmiejszczeniem niektórych czynności.

NIK, biorąc pod uwagę przejrzystość rozliczeń, nie kwestionuje zamieszczania tych wydatków w sprawozdaniu Rb-50, zwraca natomiast uwagę, że po pierwsze ich ponoszenie nie ma umocowania w obowiązujących przepisach, a po drugie pozostaje w sprzeczności z instrukcją jego sporządzania.

Biorąc pod uwagę niejednorodną prezentację przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w sprawozdaniach jednostkowych Rb-50 o wydatkach, które stanowią podstawę sporządzania sprawozdań łącznych, informacje wynikające ze zbiorczego sprawozdania, sporządzanego przez Ministra Finansów, nie będą przedstawiać pełnego obrazu rozliczeń. Zdaniem NIK, wskazuje to także na konieczność wzmocnienia nadzoru w zakresie funkcjonującego systemu naliczania i rozliczania dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich, zarówno przez wojewodów, jak i Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 580, 720-825, 5132-5180)

2. Zgodnie z art. 174 pkt 2 ufp Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. NIK badała, czy wypracowano procedury, efekty pokontrolne, dyspozycje dla dysponentów, protokoły z narad roboczych z dysponentami i wynikające z nich wnioski, zalecenia, wdrożone usprawnienia. Dyrektor Departamentu PW wskazała na wykonywanie czynności, które odnoszą się – zdaniem NIK – do opracowania układu zadaniowego (prace nad strukturą układu) i jego realizacji (sprawozdawczość), a nie sprawowania kontroli, o której mowa w art. 174 pkt 2 ufp. Nie przedstawiła natomiast przykładów działań kontrolnych, w wyniku których mogła nastąpić poprawa efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w roku 2016. Przywołała dwa dokumenty:
 - „*Zmiany w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r. Analiza własna i postulaty dysponentów*”, w którym – jak wskazała – sformułowano postulaty dotyczące, w szczególności zmian w sprawozdawczości budżetowej, jako warunku możliwości sprawowania nadzoru i kontroli, o których mowa w art. 174 pkt 2 ufp oraz art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp;
 - „*Założenia reformy systemu budżetowego*” przyjęte przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r., w którym zapisano, że „*Obowiązek sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym należy uznać za niemożliwy do wykonania, a więc nieracjonalny, a także nieprzystający do obowiązującego porządku prawnego, bowiem de facto wprowadza on nadrzędną rolę Ministra Finansów*

w stosunku do innych, równorzędnych organów administracji rządowej, tj. ministrów kierujących działami administracji rządowej⁶²”.

NIK wskazuje, że Minister Finansów odpowiada za kształtowanie struktury układu zadaniowego wydatków, opracowanie skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym (art. 142 pkt 10 i 11 ufp) i sporządzenie przedkładanej Radzie Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym (art. 182 ust. 2 pkt 5 i ust. 6 ufp).

Minister Finansów podał, że art. 174 pkt 2 ufp nie określa procedury wykonywania kontroli. Jednocześnie, istotą poruszanego zagadnienia – jego zdaniem – jest nie tyle procedura wykonywania kontroli, o której mowa w tym przepisie, ale rzeczywista możliwość wykonywania tej kontroli w istniejących uwarunkowaniach wynikających z przepisów o organizacji administracji rządowej.

NIK wskazuje, że z art. 174 pkt 2 ufp wynika, iż Minister Finansów powinien sprawować ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym i nawet jeśli można rozważać potrzebę zmiany lub rozbudowania tego przepisu lub przepisów dotyczących omawianej materii, czy zmian w sprawozdawczości budżetowej – co w każdym czasie powinno być doskonałe – to nie usprawiedliwia to tego, że kontrola mogła w ogóle nie być wykonywana.

(dowód: akta kontroli str. 3647-3656, 5132-5175)

3. Na stronie Ministerstwa Finansów za lata wcześniejsze opublikowane są „Informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym”, w których zawarto dane dotyczące wydatków na dwóch najwyższych poziomach, tj. na poziomie funkcji i zadań. Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła, iż „w bieżącym roku zostanie przyjęty analogiczny, jak w latach poprzednich, układ prezentowania danych w „Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.”⁶³ Taka forma prezentacji danych jest zgodna z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych, na co wskazuje art. 182 ust. 6 pkt 2 tej ustawy”.

Zdaniem NIK, celowe z punktu widzenia przejrzystości finansów publicznych jest, aby „Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 r.” zawierała również dane o wydatkach na realizację podzadań. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 3 ufp przez układ zadaniowy należy rozumieć zestawienie wydatków budżetu państwa sporządzone według funkcji państwa oraz zadań i podzadań budżetowych. W art. 182 ust. 2 pkt 5 ufp wskazano na obowiązek dołączenia informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, który zgodnie z art. 2 pkt 3 wyżej wymienionej ustawy składa się nie tylko z funkcji i zadań, ale również z podzadań.

(dowód: akta kontroli str. 3645-3646)

4. W 2016 r. Minister Finansów nie skorzystał z uprawnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, wynikającego z art. 176 ufp. Od momentu wejścia w życie wyżej wymienionego przepisu przeprowadzono tylko jedną analizę⁶⁴.

⁶² Str. 23.

⁶³ W „Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2015 r.” zawarto dane dotyczące wydatków na dwóch najwyższych poziomach, tj. na poziomie funkcji i zadań.

⁶⁴ Ocena dotyczyła prawidłowości oszacowania potrzeb kadrowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem zadań wygasających, związanych ze zmianami w przepisach prawnych Unii Europejskiej i przepisach krajowych.

Zgodnie z § 48 ust. 4 pkt 5 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, wprowadzonego zarządzeniem nr 17 Ministra Finansów z dnia 1 marca 2016 r.⁶⁵, do zadań Departamentu PW należało dokonywanie przeglądów wydatków publicznych, w tym w ramach oceny, o której mowa w art. 176 ufp⁶⁶. Dyrektor Departamentu PW podała, że korzystanie przez Ministra Finansów z uprawnienia do przeprowadzenia planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, wynikającego z art. 176 ufp, jest fakultatywne.

NIK podtrzymuje uwagę wyrażoną po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., że omawiany tryb powinien być stosowany w szerszym zakresie. Wyniki przeprowadzonych ocen mogą stanowić dodatkowe źródło wiedzy o planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 20, 25, 135, 138)

5. Ministerstwo Finansów, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, nie przedstawiło wykazu wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywnych) w odniesieniu do ustawy budżetowej na rok 2016. W listopadzie 2015 r. Ministerstwo opracowało dokument „*Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce. Podsumowanie wyników współpracy z OECD*”⁶⁷, w którym także nie zdefiniowało omawianego pojęcia.

Minister Finansów podał między innymi, że ustawa o finansach publicznych w obecnym stanie prawnym ani żaden inny przepis prawa, po pierwsze, nie wymaga tworzenia zestawień wydatków sztywnych, a po drugie nie zawiera definicji legalnej pojęcia wydatków sztywnych. Podkreślił także, że na przestrzeni lat poszczególne wydatki mogą zmieniać swój charakter, a tym samym zmianie może ulegać sposób ich klasyfikacji oraz ujmowania (w wymiarze sztywne/elastyczne).

Zdaniem NIK, Minister Finansów powinien podjąć próbę wypracowania metodologii zaliczania określonych wydatków do grupy wydatków prawnie zdeterminowanych, gdyż w teorii finansów publicznych, a także w opiniach dotyczących ustaw budżetowych ta kategoria występuje od bardzo wielu lat. Mając na uwadze zasadę przejrzystości, zasadne byłoby prawne uregulowanie tej kwestii. Kształtowanie się wydatków prawnie zdeterminowanych powinno być poddawane analizie, między innymi w kontekście kształtowania struktury wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 253-259, 291-297, 5132-5175)

3. Wykorzystanie ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2016 limitów i upoważnień w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu
faktycznego

Poziom dochodów, wydatków oraz deficytu budżetu państwa, określony w art. 1 ustawy budżetowej, nie był zmieniony w nowelizacji ustawy budżetowej dokonanej w październiku 2016 r. Zaplanowany poziom dochodów na kwotę 313.808,5 mln zł został zrealizowany w kwocie 314.683,6 mln zł, tj. wyższej od planu o 0,3%. Limit wydatków został określony w ustawie budżetowej na kwotę 368.548,5 mln zł,

⁶⁵ Dz. Urz. Min. Fin. poz. 21, ze zm.

⁶⁶ Poprzednio § 49 ust. 3 pkt 5 zarządzenia Nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2015 r. poz. 57, ze zm.).

⁶⁷ http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=ea70eede-e83a-4d44-b1ae-3ef1133dc03a&groupId=764034.

a wykonany był w kwocie 360.843,1 mln zł, tj. niższej o 2,1%. Deficyt budżetu państwa, określony na kwotę 54.740 mln zł został wykonany na poziomie 46.159,5 mln zł i był niższy od ustalonego limitu o 15,7%.

Określony w art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej deficyt budżetu środków europejskich został w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej przeprowadzonej w październiku 2016 r. zwiększony do kwoty 18.211,4 mln zł. Wykonanie wyniosło 69,4% planu po zmianach. Ustalone w art. 3 ustawy budżetowej na 2016 r. przychody budżetu państwa na kwotę 336.211,2 mln zł oraz rozchody budżetu państwa, po pomniejszeniu⁶⁸ o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym oraz o operacje dokonywane pomiędzy rachunkami Ministra Finansów, na kwotę 272.230,8 mln zł, zostały zmienione w wyniku nowelizacji⁶⁹ odpowiednio do wysokości 338.099,3 mln zł i 265.147,9 mln zł. Saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa zostało w ustawie po nowelizacji określone na 72.951,4 mln zł, tj. było wyższe o 8.971 mln zł niż w ustawie przed nowelizacją.

Zrealizowane w 2016 r. przychody wyniosły 272.267,3 mln zł, rozchody 213.471,4 mln zł, a saldo 58.795,9 mln zł. Mniejsze kwoty zrealizowanych przychodów i rozchodów w porównaniu do wielkości planowanych w ustawie pierwotnej oraz ustawie po nowelizacji były skutkiem niższych potrzeb pożyczkowych, w tym w szczególności niższego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Limit przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty SPW, określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej na poziomie 110.000 mln zł, został wykorzystany w wysokości 75.325,6 mln zł, tj. w 68,5%. W 2016 r. nie były emitowane SPW przeznaczone na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów. W związku z tym nie był wykorzystany limit określony w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na poziomie 15.000,0 mln zł.

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ustalony w art. 6 ustawy budżetowej na 2016 r. na kwotę 200.000,0 mln zł, został w 2016 r. wykorzystany w kwocie 16.514,9 mln zł⁷⁰, co stanowiło 8,3%. Wielkość zaplanowanego limitu związana była z kontynuacją możliwości wykorzystania mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁷¹ oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej⁷², przewidzianych w szczególności na wypadek sytuacji kryzysowych. Z tego względu niewykorzystanie prognozowanego limitu w wysokości 160.000,0 mln zł należy uznać za korzystne. Na wielkość szacowanego na 2016 rok limitu poręczeń i gwarancji istotnie wpłynęło przewidywane finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego oraz przedsięwzięć spółek Grupy PKP. Na działania

⁶⁸ Zgodnie z art. 52 ust. 1a ufp, do rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez Ministra Finansów, działającego w imieniu Skarbu Państwa, w tym samym roku budżetowym oraz do operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów nie stosuje się przepisu ust. 1 pkt 2 w zakresie limitu rozchodów. W 2016 r. kwota, o której mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych wyniosła 2.477.567,8 mln zł.

⁶⁹ Ustawa z dnia 20 października 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 1759).

⁷⁰ Dla określenia wartości złotych udzielonych poręczeń i gwarancji w walucie wykorzystano kursy średnie NBP opublikowane w dniu poprzedzającym dzień podpisania umów poręczenia lub gwarancji.

⁷¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1436, ze zm.

⁷² Dz.U. z 2016 r. poz. 2009, ze zm.

te w 2016 r. przewidziano łącznie kwotę 37.000,0 mln zł. Prognozując limity poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa wykorzystywano informacje dotyczące złożonych już wniosków, będących w trakcie rozpatrywania oraz informacje na temat przewidzianych do złożenia wniosków o udzielenie poręczenia lub gwarancji Skarbu Państwa, jak również przyjętych dokumentów rządowych (na przykład Program Budowy Dróg Krajowych, Krajowy Program Kolejowy). Wykorzystanie tego limitu wyniosło 16.514,9 mln zł, co stanowiło 44,3% limitu. Niewykorzystanie ustawowego limitu nie było wynikiem zaniechań po stronie Ministra Finansów.

Kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wzrosła o 11.311,5 mln zł i wyniosła 124.513,7 mln zł. Relacja potencjalnych zobowiązań do PKB wyniosła w 2016 r. 6,7% i była niższa od prognozowanej relacji ujętej w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych* o 1,2 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 4021, 4060-4077)

W art. 8 pkt 1 ustawy budżetowej Minister Finansów upoważniony został do dokonywania ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu kredytów i pożyczek, udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw, do kwoty 2.000,0 mln zł. Kwota planowanych rozchodów zakładała wypłaty z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem i wypłaty w ramach kredytów, których zawarcie zakładano w roku budżetowym. Wykorzystanie limitu wyniosło 308,0 mln zł, tj. 15,4%. Środki te zostały przeznaczone na wypłaty dla polskich eksporterów w ramach kredytów udzielonych Angoli (umowa z 2010 r.), Etiopii i Tanzanii (umowy z 2015 r.). Niższe od planu udzielenie kredytów wynikało między innymi z opóźnień w realizacji kontraktów finansowanych w ramach umów z Tanzanią, Kenią, Etiopią, Wietnamem, a także brakiem kontraktów do finansowania w ramach umów zawartych z Kirgistanem, Ukrainą, Mołdawią oraz brakiem umów, które na etapie planu były przewidywane do zawarcia (między innymi z Mongolią, Zambią, Liberią i Gwineą).

(dowód: akta kontroli str. 3985-3996, 4003-4059, 4078-4181, 4536, 4941-4942)

Na podstawie art. 8 pkt 2 lit. a i b ustawy budżetowej Minister Finansów został upoważniony do udzielania ze środków budżetu państwa pożyczek dla Banku Gospodarstwa Krajowego do kwoty 2.000,0 mln zł na zwiększenie funduszy własnych Banku oraz dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do kwoty 4.000,0 mln zł. W 2016 r. Minister Finansów nie udzielił takich pożyczek, gdyż instytucje te nie wystąpiły o ich udzielenie.

(dowód: akta kontroli str. 5044-5050)

W art. 8 pkt 2 lit. c ustawy budżetowej określono limit pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego do kwoty 200,0 mln zł. W 2016 r. Minister Finansów udzielił pięciu pożyczek na łączną kwotę 143,6 mln zł, w związku z tym limit został wykorzystany w 71,8%.

Ustalony w art. 8 pkt 2 lit. d ustawy budżetowej limit na udzielenie KUKE S.A. pożyczek na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych w kwocie 970,0 mln zł, ustalony został w oparciu o prognozy KUKE S.A. Limit pożyczek został obniżony w załączniku nr 5⁷³ w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej do kwoty 607,0 mln zł, a został wykorzystany w wysokości 202,8 mln zł (33,4% limitu), tj. w kwocie wnioskowanej przez KUKE S.A.

⁷³ Załącznik nr 5 do ustawy budżetowej – plan przychodów i rozchodów budżetu państwa.

W art. 8 pkt 2 lit. e ustawy budżetowej limit pożyczek dla FUS na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo został określony na kwotę 12.000,0 mln zł. Faktycznie Minister Finansów udzielił w 2016 r. pożyczki na kwotę 1.000,0 mln zł, co oznacza, że wykorzystał przyznany limit w 8,3 %.

Prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej określono w załączniku nr 19 do ustawy budżetowej. Planowane rozchody ustalono na 444,0 mln zł. Zrealizowane rozchody wyniosły 46,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 4537, 4941-4942)

Nieprzekraczalny limit rozchodów (po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych), został określony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na kwotę 265.147,9 mln zł. W ramach tej kwoty Minister Finansów dysponował swobodą w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, pozostawioną przez ustawodawcę w wyniku zaakceptowania wysokich kwot tzw. „pozostałych przychodów i rozchodów”, które wynosiły 60.000,0 mln zł i stanowiły 22,6% planowanej kwoty rozchodów. Ze względu na ich potencjalny charakter, stanowiły one *de facto* dla Ministra Finansów rezerwę w dysponowaniu rozchodami. Zrealizowane rozchody wyniosły 213.471,2 mln zł, co stanowiło 80,5% planu. Największe różnice dotyczyły pozycji „pozostałe przychody i rozchody”, które w wykonaniu wykazywane były w odpowiednich do charakteru transakcji pozycjach rozchodów. Potencjalne przepływy krajowe założone w wysokości 30.000,0 mln zł wynikały głównie z planu odkupów obligacji hurtowych na przetargach zamiany (plan 15.000,0 mln zł, wykonanie 13.401,2 mln zł), dodatkowych potencjalnych potrzeb pożyczkowych netto wynikających w szczególności z udzielenia pożyczek na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej dla BGK, BFG, a także wyższych niż ujęte w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, w pozycji „pożyczki udzielone”, pożyczki dla FUS (razem te pożyczki, ujęte w „pozostałych przychodach i rozchodach” były przewidziane w kwocie 14.500 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 0), założonego większego wykupu obligacji detalicznych, inne potencjalne rozchody (wynikające ze spłaty zaciągniętej przez Ministra Finansów krótkoterminowej pożyczki bankowej). Faktyczne rozchody, na etapie planu kwalifikowane jako „potencjalne”, zrealizowane zostały w kwocie 16.389,3 mln zł, co stanowiło 54,6% kwoty przyjętej do planu w pozycji pozostałe przychody i rozchody krajowe. Z kolei potencjalne rozchody zagraniczne, założone również w wysokości 30.000,0 mln zł, zostały zrealizowane w kwocie 10.552,1 mln zł, wykazane zostały we właściwych rodzajowo pozycjach. Dotyczyło to: przedterminowego wykupu obligacji zagranicznych (plan 10.000,0 mln zł, wykonanie 2.712,8 mln zł), wyższych wpływów na rachunek walutowy (plan 10.000,0 mln zł, realizacja niższa od planowanej), pozostałych czynników, na przykład słabszego kursu złotego po jakim miały być realizowane rozchody (plan 10.000,0 mln zł, w rzeczywistości kurs był wyższy od zakładanego, a rozchody z tego powodu były wyższe o 7.839,3 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 4664-4665, 4669, 5044, 5050)

Plan przychodów był zdeterminowany przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2016 r. przychody zostały ustalone na kwotę 338.099,3 mln zł. Wykonanie wyniosło 272.267,3 mln zł, tj. 80,5% planu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działaniach Ministra Finansów prowadzonych w celu realizacji limitów ustawowych nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę, że w planowanym limicie rozchodów jest od kilku lat ujęta kwota potencjalnych operacji w wysokości 60 mld zł (w 2016 r. stanowiła ona 22,6% planowanych

rozchodów). Powoduje to, że zapisany w ustawie o finansach publicznych limit rozchodów zawiera bardzo duży margines elastyczności i nie stanowi dla Ministra Finansów istotnego ograniczenia w zakresie operacji ujmowanych w rozchodach.

4. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i ich finansowanie

Opis stanu
faktycznego

4.1. Potrzeby pożyczkowe netto w 2016 r.

Potrzeby pożyczkowe netto⁷⁴ zaplanowane zostały w znowelizowanej ustawie budżetowej w wysokości 83.648,2 mln zł, tj. wyższej od kwoty ujętej w ustawie budżetowej z 25 lutego 2016 r. o 8.971 mln zł. O tę samą kwotę w wyniku nowelizacji został zwiększony deficyt budżetu środków europejskich, a zatem zakładane zwiększenie potrzeb wynikało jedynie ze wzrostu deficytu budżetu środków europejskich.

Na kwotę potrzeb pożyczkowych w największym stopniu wpływał deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich, które razem zostały zaplanowane na kwotę 72.951,4 mln zł, co stanowiło 87,2% potrzeb pożyczkowych netto. Na pozostałe planowane potrzeby składały się przede wszystkim: środki na finansowanie FUS w formie pożyczki w wysokości 4.916,5 mln zł oraz refundacja dla FUS składek odprowadzanych do OFE, zaplanowanych na 3.212,5 mln zł (razem 9,7% potrzeb pożyczkowych netto po nowelizacji). Na przewidywane pomniejszenie potrzeb pożyczkowych wpływały przede wszystkim kwoty z zarządzania środkami europejskimi (saldo wynikające z wyższej kwoty przekazanej przez Komisję Europejską niż kwota przekazana na dochody budżetu środków europejskich) i ze spłaty udostępnionych podmiotom krajowym kredytów zagranicznych (razem pomniejszenie potrzeb na etapie planu miało wynieść 231,7 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 4941-4942)

Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 57.102,4 mln zł i były niższe od kwot przyjętych w planie po nowelizacji o 26.545,9 mln zł. Głównym powodem był odmienny od założeń poziom zrealizowanego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zrealizowany deficyt budżetu państwa wyniósł 46.159,5 mln zł i był o 8.580,5 mln zł niższy od planowanego. Deficyt budżetu środków europejskich zrealizowany w wysokości 12.636,4 mln zł był niższy o 5.574,9 mln zł od planu po nowelizacji.

Suma faktycznych deficytów wyniosła 58.795,5 mln zł, przy potrzebach pożyczkowych netto w wysokości 57.102,4 mln zł. Ukształtowanie się potrzeb pożyczkowych na niższym poziomie niż wyniosła suma deficytów było rezultatem pozyskania kwot pomniejszających potrzeby pożyczkowe w wysokości 6.729,1 mln zł, pochodzących głównie z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych i zarządzania środkami europejskimi.

Suma deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. była wyższa od zrealizowanych w roku poprzednim o 12.957,1 mln zł, tj. o 28,3%.

(dowód: akta kontroli str. 4942)

Kolejne co do wielkości potrzeby pożyczkowe netto w 2016 r. wynikały z finansowania FUS, realizowanego z rozchodów części 98 budżetu państwa.

⁷⁴ Potrzeby pożyczkowe netto nie obejmują potrzeb budżetu państwa wynikających z wykupów skarbowych papierów wartościowych ani spłat kredytów i pożyczek. Całość tych potrzeb jest ujęta w potrzebach pożyczkowych brutto. W 2016 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 169.411 mln zł. Wynikały one – poza potrzebami pożyczkowymi netto – z wykupów długu krajowego i zagranicznego, którego termin przypadał na 2016 r., w kwocie 112.309 mln zł.

Wyniosły one razem 4.162,3 mln zł. Składały się na nie udzielona nowa pożyczka w kwocie 1.000,0 mln zł oraz refundacja składek do OFE w wysokości 3.162,3 mln zł. Zrealizowane finansowanie FUS było niższe zarówno w porównaniu do planu (o prawie 4 mld zł), jak i do wykonania roku poprzedniego (o 4,5 mld zł).

Saldo pożyczek udzielonych ZUS na rzecz FUS na koniec 2015 r. wyniosło 45.326,0 mln zł. W dniu 18 marca 2016 r. podpisano 14 aneksów do umów pożyczek zawartych pomiędzy Skarbem Państwa a ZUS w latach 2009-2014, w wyniku czego ZUS zobowiązał się do spłaty kwoty zadłużenia w wysokości 39.151,9 mln zł w terminie do dnia 31 marca 2017 r. Pozostałe pięć umów pożyczek, których termin spłaty określony był na 31 marca 2019 r., na łączną kwotę 6.174,1 mln zł, nie były aneksowane. W dniu 1 grudnia 2016 r. została zawarta nowa umowa pożyczki na kwotę 1.000,0 mln zł, na okres do 31 marca 2019 r. Zadłużenie ZUS wobec Skarbu Państwa wzrosło według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. do kwoty 46.326 mln zł.

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2017 r.⁷⁵, pożyczki udzielone FUS z budżetu państwa w latach 2009-2014, których termin spłaty upływał w dniu 31 marca 2017 r., zostały umorzone. Minister Finansów dokonał odpisu aktualizującego wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek na dzień 31 grudnia 2016 r. na kwotę 39.151,9 mln zł, zgodnie z wnioskiem NIK. Pozostałe zadłużenie ZUS wobec Skarbu Państwa, wynoszące 7.174,1 mln zł przypadające do spłaty w 2019 r., powinno zostać, objęte odpisem aktualizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 4421-4459)

W 2016 r. wystąpiły także inne niż wymienione potrzeby pożyczkowe, wynoszące 873,1 mln zł, co stanowiło razem około 1,5% ogółu potrzeb netto. Wynikały one z udzielenia ze środków budżetu państwa innych niż dla ZUS pożyczek krajowych (saldo tych pożyczek wyniosło 309,7 mln zł) i pożyczek zagranicznych (135,3 mln zł), z wpłat z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (384,7 mln zł) oraz z prefinansowania zadań realizowanych w części 97 budżetu państwa (43,4 mln zł).

W 2016 r. pożyczki krajowe zostały udzielone jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań naprawczych⁷⁶ (pięć pożyczek na kwotę 143,6 mln zł, a przychody z tytułu spłaty pożyczek wyniosły 14,0 mln zł) oraz KUKE S.A. – saldo spłat i wypłat pożyczek wyniosło 182,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 4194-4197)

Saldo udzielonych i spłaconych pożyczek zagranicznych zrealizowane w wysokości minus 135,3 mln zł było wynikiem spłat⁷⁷ pożyczek w kwocie 172,7 mln zł i udzielonych nowych pożyczek wynoszących 308,0 mln zł.

⁷⁵ Dz.U. poz. 1984.

⁷⁶ Zgodnie z art. 224 ust. 1 ufp jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji a z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244 ufp, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki oraz zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

⁷⁷ Zaplanowane na 2016 r. spłaty z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych innym państwom, ujęte w załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej wyniosły 156,9 mln zł. Prognoza przychodów z tego tytułu wyrażona w walutach obcych została przygotowana na podstawie harmonogramów spłat udzielonych pożyczek i kredytów. W 2016 r. zrealizowane zostały w wysokości 172,7 mln zł. Główną przyczyną zrealizowania wyższych przychodów niż zaplanowano były kursy walutowe po jakich faktycznie przeliczono zrealizowane spłaty pożyczek i kredytów, które były wyższe niż przyjęte do planu.

Z tytułu udzielonych kredytów, pożyczek krajowych i zagranicznych, a także wypłat z tytułu gwarantowanych i poręczonych przez Skarb Państwa kredytów, dokonywanych z rozchodów, należności Skarbu Państwa wzrosły w 2016 r. o 1.823,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 3927)

W potrzebach pożyczkowych netto ujmowane są pozycje, które wpływają zmniejszająco na wysokość potrzeb. W 2016 r. zmniejszenia te wyniosły 6.729,1 mln zł. Złożyły się na nie przede wszystkim środki pozyskane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (3.101,5 mln zł) oraz zarządzania środkami europejskimi (konsolidacja walutowa w kwocie 2.978,4 mln zł). Pozostałe zmniejszenia stanowiły razem 649,1 mln zł (z tytułu rozliczenia wolnych środków budżetu środków europejskich, wpływów z rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych oraz wpływów od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych).

Pozyskanie środków w ramach konsolidacji generowało koszty z tytułu odsetek dla podmiotów sektora finansów publicznych oraz prowizji i opłat dla BGK, ponoszone przez Ministra Finansów. Wydatki związane z pozyskanymi środkami z konsolidacji wyniosły w 2016 r. 482,5 mln zł. Jednocześnie Minister Finansów uzyskał z tytułu depozytów ON dochody⁷⁸ w kwocie 18,4 mln zł. Poniesione wydatki były wyższe od dochodów o 464,0 mln zł.

Wprowadzenie mechanizmu konsolidacji zarządzania płynnością pozwoliło na pozyskanie wolnych środków z sektora finansów publicznych, co oznaczało zmniejszenie emisji SPW. Minister Finansów na dzień 31 grudnia 2016 r. pozyskał w ramach konsolidacji kwotę 33.734,0 mln zł. Biorąc pod uwagę, że gdyby kwota taka była finansowana poprzez emisję SPW, przy średniej rentowności sprzedawanych w 2016 r. obligacji krajowych wynoszącej 2,39%, to emisja długu o takiej wartości oznaczałaby konieczność poniesienia kosztów na obsługę długu w kwocie 806,2 mln zł. Uwzględniając wydatki poniesione w związku z konsolidacją (464,0 mln zł), oszacowane oszczędności wynoszą 342,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 4668)

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych w 2016 r. wpłynęło również saldo środków europejskich. W ramach zarządzania płynnością walutową została w 2016 r. przekazana w zarządzanie kwota 9.760,2 mln EUR oraz 79,9 mln CHF, tj. razem 43.302,7 mln zł, natomiast zwrot do budżetu środków europejskich wyniósł 40.324,3 mln zł. Saldo tych środków ukształtowało się na poziomie 2.978,4 mln zł i w takiej kwocie zmniejszyło potrzeby pożyczkowe 2016 r. Ponadto, w ramach tzw. procedury przekazywania wolnych środków⁷⁹, w 2016 r. Departament Instytucji Płatniczej przekazał na przychody kwotę 518,3 mln zł, co również wpływało na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych (kwota ta jest ujmowana jako jeden z elementów składających się na zbiorczą pozycję *pozostałych przychodów i rozchodów*).

(dowód: akta kontroli str. 4425, 4580)

⁷⁸ Dochody Ministra Finansów powstają z różnicy oprocentowania lokat ON pomiędzy oprocentowaniem płaconym jednostkom sektora finansów publicznych, a oprocentowaniem uzyskanym przez Ministra Finansów.

⁷⁹ Procedura wewnętrzna, podpisana 30.06.2015 r. stanowi, że na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich z lat ubiegłych (poza WPR) przeznacza się wolne środki pozostające na rachunkach służących do obsługi płatności budżetu środków europejskich. Środki te są przekazywane na rachunek przychodów i rozchodów, a w ewidencji budżetowej ujmowane są w pozycji „pozostałe przychody i rozchody”.

1. NIK stoi na stanowisku, że każde udzielenie pożyczki ZUS na potrzeby FUS powinno skutkować nowym zapisem aktualizującym, gdyż należności z tytułu pożyczek dla FUS są co do zasady należnościami nieściągalnymi. Brak jest podstaw do uznania, że pozostałe, dotąd nieumorzone pożyczki zostaną zwrócone. Niedobór środków w FUS na wypłaty rent i emerytur ma bowiem charakter strukturalny. Od wielu lat NIK podkreśla, że przekazywanie środków w formie pożyczek, które były i będą umarzane, jest *de facto* dotowaniem FUS, a ujmowanie przekazywanych w ten sposób środków w rozchodach nie oddaje ekonomicznego charakteru tych operacji.
2. Transfer środków do FUS z tytułu refundacji ubytku składek przekazywanych do OFE, zrealizowany w kwocie 3.162,3 mln zł odbywał się z rozchodów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych⁸⁰, wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa przeznacza się na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Tymczasem w 2016 r. wpływy z prywatyzacji wyniosły 68,1 mln zł, a po dokonaniu obligatoryjnych odpisów, na dokonanie refundacji środków dla FUS nie pozostały żadne środki z prywatyzacji. W konsekwencji, dokonano finansowania FUS z innych przychodów, a w załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej refundacja składek dla FUS została ujęta jako ujemne wpływy z prywatyzacji. Oznaczało to, że finansowanie ubytku składek przeprowadzono, podobnie jak w latach poprzednich, z innych źródeł niż przychody z prywatyzacji, niedopuszczonych przepisami prawa.

NIK podtrzymuje stanowisko, że wyżej wymienione środki na finansowanie FUS powinny być ujmowane w wydatkach, zamiast w rozchodach, gdyż mają faktycznie charakter dotacji. Oznacza to, że deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r., po uwzględnieniu finansowania potrzeb ZUS z wydatków, zgodnie z ich ekonomicznym charakterem zamiast z rozchodów, powinien wynieść 62.959,5 mln zł. Relacja tak obliczonego deficytu do PKB wynosiłaby 3,4% zamiast 2,5%.

4.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu
faktycznego

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto na rynku krajowym i zagranicznym odbywało się poprzez sprzedaż obligacji, zaciąganie kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych oraz wykorzystanie środków zgromadzonych w latach wcześniejszych na rachunkach złotych i walutowych. Finansowanie potrzeb pożyczkowych na krajowym rynku pieniężnym w 2016 r. przebiegało w warunkach względnie stabilnej sytuacji, pomimo pogorszenia ocen ratingowych nadanych Polsce przez jedną z agencji⁸¹. Zmiana ratingu Polski nastąpiła w okresie dużych wahań na wszystkich rynkach finansowych, związanych głównie z pogorszeniem perspektyw w gospodarce chińskiej oraz na rynku surowców i była jednym z czynników wpływających na okresowy wzrost rentowności skarbowych papierów wartościowych. Wzrost kosztów finansowania w okresie bezpośrednio następującym

⁸⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 673, ze zm.

⁸¹ 15 stycznia 2016 r. agencja Standard & Poor's Ratings Services obniżyła ocenę wiarygodności kredytowej Polski uzasadniając swoją decyzję obawami o osłabienie kluczowych instytucji państwa. Ta sama agencja 5 grudnia 2016 r. podwyższyła perspektywę ratingu Polski z negatywnej do stabilnej. Pozostałe agencje ratingowe, z którymi MF miał podpisane umowy, tj. Fitch Ratings, Moody's Investors Service, Japan Credit Rating Agency (JCR) i China Chengxiz International Credit Rating Co., Ltd (CCXI) w 2016 r. nie zmieniły poziomu ratingu Polski.

po ogłoszeniu decyzji ratingowej miał charakter krótkotrwały i już pod koniec lutego rentowności SPW znalazły się na poziomach niższych niż przed decyzją Standard & Poor's.

Na finansowanie pozyskiwane na rynku krajowym pozytywnie wpływała stabilizacja stóp procentowych (stopa referencyjna na poziomie 1,50%). W rezultacie średnie rentowności, które przy planowaniu finansowania zostały założone dla SPW 2-, 5- i 10-letnich w wysokościach 1,7%, 2,3% i 3%, były zbliżone do zrealizowanych (wyniosły średnio odpowiednio 1,798%, 2,385% oraz 3,073%). Finansowanie na rynku krajowym odbywało się przy zmieniającej się w 2016 r. strukturze inwestorów: nastąpił odpływ inwestorów zagranicznych (spadek o 14,2 mld zł), a jednocześnie wystąpiło duże finansowanie z sektora bankowego (przrost długu o 67,3 mld zł), głównie w wyniku wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych (o czym jest mowa w pkt 7.1. niniejszego wystąpienia).

Na rynkach zagranicznych finansowanie potrzeb pożyczkowych odbywało się w warunkach korzystniejszych niż zakładano stóp procentowych. Stopy procentowe dla 10-letnich obligacji nominowanych w EUR planowane na poziomie 1,1% w rzeczywistości wyniosły 0,525%, a dla papierów nominowanych w USD odpowiednio 2,3% i 1,68%. Jednocześnie w ciągu całego roku kurs złotego ukształtował się na wyższych niż zakładano poziomach: średni kurs EUR/PLN wyniósł 4,36 wobec prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na poziomie 4,03, a średni kurs USD/PLN 3,95 wobec prognozy 3,66. Dodatkowo na rynku walutowym występowała duża zmienność kursów (4,23-4,51 dla EUR/PLN i 3,71-4,27 dla USD/PLN).

Średnie rentowności polskich SPW były istotnie wyższe od rentowności zrealizowanych w krajach naszego regionu, zwłaszcza dla SPW dziesięcioletnich. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Długu Publicznego, wynikało to w głównej mierze z różnic w bieżącym poziomie stopy banku centralnego.

(dowód: akta kontroli str. 4613)

Na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto zaplanowano w ustawie budżetowej po nowelizacji kwotę do 83.648,2 mln zł. Z rynku krajowego planowano pozyskać 72.738,1 mln zł (78% wpływów), a z rynku zagranicznego kwotę 10.910,1 mln zł (22%). Część środków (5.252,4 mln zł) miała pochodzić z wykorzystania zgromadzonych wcześniej lokat walutowych. Zrealizowane finansowanie istotnie odbiegało od założeń. Po dziewięciu miesiącach, tj. jeszcze przed nowelizacją ustawy budżetowej, zrealizowane finansowanie wynosiło 20.563 mln zł (co stanowiło 27,5% planu rocznego), z czego finansowanie krajowe zrealizowane zostało w wysokości 39.059 mln zł, a zagraniczne wyniosło minus 18.497 mln zł. Wskazuje to, że środki pozyskane na rynku zagranicznym *de facto* nie finansowały potrzeb pożyczkowych roku 2016, ale gromadzone były na lokatach walutowych. W nowelizacji ustawy budżetowej założono brak emisji obligacji na rynkach zagranicznych w IV kwartale 2016 r., a faktycznie zrealizowano emisję obligacji o wartości nominalnej 2,25 mld EUR.

Ostatecznie na finansowanie potrzeb 2016 r. pozyskano przychody w wysokości 57.102,4 mln zł, tj. niższe niż planowane w ustawie budżetowej po nowelizacji o 26.545,9 mln zł. Było to rezultatem zmniejszenia potrzeb pożyczkowych, w tym zwłaszcza deficytu.

Pozyskane na rynku krajowym środki (saldo przychodów i rozchodów) sfinansowały 99,6% potrzeb pożyczkowych netto, a środki pozyskane na rynku zagranicznym sfinansowały 0,4% potrzeb. NIK zauważa, że środki pozyskane w 2016 r. z emisji długu na rynki zagraniczne (saldo przychodów i rozchodów) wyniosły 12.887,5 mln zł, a poziom lokat walutowych zwiększył się o 11.161 zł mln zł.

Skalę niezbędnego finansowania potrzeb budżetu państwa odzwierciedla finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto. W 2016 r. wyniosło ono 169.411,4 mln zł i wynikało z konieczności sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto (57.102,4 mln zł) oraz zagwarantowania środków na wykupy zapadającego w ciągu roku długu: na rynku krajowym (89.211 mln zł) i zagranicznym (23.098 mln zł).

Na rynkach zagranicznych przeprowadzono siedem emisji obligacji w EUR, jedną emisję nominowaną w USD oraz jedną w juanach (CNY). Łączna wartość wpływów z tego tytułu wyniosła, w wyrażeniu złotowym, 28.692,1 mln zł⁸², z czego na ostatni kwartał przypadło 9.771,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 5088-5131)

W IV kwartale Minister Finansów dokonał nieplanowanych emisji obligacji zagranicznych. W październiku 2016 r. wyemitował dwunastoletnie oraz trzydziestoletnie obligacje nominowane w EUR o łącznej wartości nominalnej 1.250 mln EUR (750 mln EUR – rentowność 1,058%, 500 mln EUR – rentowność 2,122%) oraz przeprowadził sprzedaż typu Private Placement o wartości nominalnej 250 mln EUR (krótkoterminowe obligacje z ujemną rentownością -0,060%). W grudniu 2016 r. Minister Finansów dokonał emisji pięcioletnich obligacji typu Green Bonds o wartości nominalnej 750 mln EUR. Koszt pozyskania tych środków był istotnie niższy w porównaniu do wcześniejszych emisji obligacji w euro (rentowność wyniosła 0,643%). Emisja tych obligacji przeprowadzona była w celu dalszej dywersyfikacji bazy inwestorskiej w odpowiedzi na duże zainteresowanie inwestorów tego typu instrumentami. Obligacje Green Bonds mają z założenia finansować projekty prośrodowiskowe. W 2016 r., wobec braku takich projektów, środki z emisji służyły w całości finansowaniu potrzeb pożyczkowych.

(dowód: akta kontroli str. 5051-5055)

Rentowność długu pozyskiwanego na rynkach zagranicznych ukształtowała się na poziomach niższych niż na rynku krajowym. Wyniosła ona dla papierów nominowanych w EUR -0,060% dla emisji obligacji trzyletnich (średnia rentowność obligacji dwuletnich na rynku krajowym wyniosła 1,969%), 0,634% dla obligacji pięcioletnich (przy rentowności obligacji pięcioletnich na rynku krajowym wynoszącej 2,336%), 1,542% dla obligacji dziesięcioletnich (gdy na rynku krajowym uzyskiwały rentowność 3,241%), 1,058% dla obligacji dwunastoletnich (rentowność obligacji dwunastoletnich na rynku krajowym 3,027%), 2,275% i 2,471% dla obligacji dwudziestoletnich oraz 2,122% dla obligacji trzydziestoletnich. Dla emisji dziesięcioletnich obligacji USD oraz trzyletnich obligacji CNY rentowności wyniosły odpowiednio 3,339% oraz 3,400%, jednak w wyniku transakcji CIRS płatności kuponowe (odsetki) dla tych emisji zostały zmniejszone odpowiednio z 3,25% do około 1,52% oraz z 3,40% do -0,148% (ujemna rentowność). Porównanie rentowności wskazuje, że pozyskiwanie środków z emisji obligacji na rynku zagranicznym nadal było tańsze niż finansowania na rynku krajowym, choć obciążone ryzykiem kursowym.

W 2016 r. z rozchodów budżetu państwa, zostały – za zgodą Rady Ministrów – dokonane płatności na podwyższenie kapitału międzynarodowych instytucji finansowych, w tym Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (26,1 mln USD – 100,6 mln zł), Funduszy Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (2,3 mln SDR – 12.249 mln zł), wniesienie udziałów w Wielostronnej Inicjatywie Umorzenia Długów najuboższych państw świata wobec

⁸² Rozchody na wykup obligacji wyniosły 12.403,1 mln zł, a przedterminowy wykup obligacji stanowił 2.712,4 mln zł. Saldo środków z emisji i wykupów zagranicznych SPW wyniosło 13.576,1 mln zł.

Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (920 tys. zł) oraz opłacenia udziałów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych – AIIB (66,6 mln USD – 271 mln zł).

Nową inicjatywą, rozpoczętą jeszcze w 2015 r.⁸³, a zrealizowaną w 2016 r.⁸⁴ (umowa o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych została ogłoszona we wrześniu 2016 r.⁸⁵) było objęcie przez Polskę udziałów w AIIB (0,8475% udziałów). W związku z tym Polska, poza już dokonaną wpłatą, dokona w latach 2017-2019 trzech wpłat w wysokości po 33,3 mln USD rocznie. Decyzja o akcesji do AIIB była wynikiem zacieśniania stosunków z Chinami. Udział Polski w AIIB jest przedstawiany jako szansa dla polskich przedsiębiorców do rozwoju swojej działalności na rynkach wschodnich, ma on ułatwić dostęp do procedur przetargowych, jak też do informacji o nowych/planowanych inwestycjach banku. W trakcie kontroli NIK Ministerstwo Finansów poinformowało, że prowadzone są dopiero prace nad stworzeniem listy potencjalnych przedsiębiorstw zainteresowanych ekspansją na rynki zagraniczne oraz systemu, który pozwoli z wyprzedzeniem identyfikować projekty inwestycyjne, gdzie możliwy będzie udział polskich przedsiębiorców. Ministerstwu Finansów nie są znane dane o faktycznym udziale polskich przedsiębiorstw w postępowaniach przetargowych inwestycji współfinansowanych przez AIIB oraz informacje o przedsiębiorcach, którym powierzono wykonanie inwestycji współfinansowanej środkami AIIB.

Ministerstwo Finansów poinformowało o zorganizowaniu jednego spotkania z przedsiębiorcami w sierpniu 2015 r. oraz kolejnych spotkań w 2016 r. W Ministerstwie Finansów powołane zostało samodzielne stanowisko do spraw AIIB zajmujące się między innymi promowaniem AIIB w Polsce oraz przygotowaniem koncepcji i realizacji działań służących ułatwianiu dostępu polskich podmiotów gospodarczych do projektów inwestycyjnych finansowanych przez AIIB. Takie same zadania będzie miał powołany Pełnomocnik Ministra Rozwoju i Finansów do Spraw Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

(dowód: akta kontroli str. 4944-5040, 5056-5060)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że kwota pozyskanych na rynku zagranicznym środków w 2016 r. (12.887,5 mln zł) była zbliżona do kwoty, która powiększyła stan lokat walutowych (bez środków unijnych) o 11.161 mln zł. Oznacza to, że emisje nie zostały wykorzystane na finansowanie potrzeb pożyczkowych 2016 r. W ten sposób Minister Finansów dodatkowym kosztem wynoszącym w 2016 r. 164,3 mln zł (po pomniejszeniu o dochody z odsetek od lokat) zmniejszył ryzyko finansowania potrzeb pożyczkowych w 2017 r.
2. NIK zauważa, że udział Polski w AIIB nie niesie bezpośrednich korzyści dla budżetu państwa w postaci możliwości otrzymywania kredytów i pożyczek w taki sposób, jak z innych MIF. AIIB jest bankiem, którego działalność inwestycyjna w obecnej fazie ogranicza się do państw członkowskich z regionu Azji, ale w przyszłości może być rozszerzona na inne regiony. Przystępując do AIIB nie przygotowano listy przedsiębiorców lub inwestycji, które mogłyby zostać sfinansowane ze środków AIIB.

⁸³ Uchwała Nr 145/2015 Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielenia zgody na podpisanie Umowy o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

⁸⁴ Uchwała Nr 10/2016 Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie przedłożenia do ratyfikacji Umowy o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, sporządzonej w Pekinie dnia 29 czerwca 2015 r.

⁸⁵ Dz.U poz. 1515.

NIK nie wyklucza, że w przypadku realizacji przez polskich przedsiębiorców inwestycji finansowanych przez AIIB pojawiają się korzyści pośrednie dla budżetu państwa (np. podatkowe), ale zdaniem NIK nie pokryją one kosztów sfinansowania udziałów w AIIB. Ministerstwo Finansów przekazało informacje, że z tytułu udziałów w AIIB możliwe jest uzyskiwanie dywidend. Ponadto po okresie około 10 lat od zapłaty ostatniej transzy z tytułu objęcia udziałów AIIB zostanie przeprowadzona ocena zaangażowania Polski w projekt AIIB. Wtedy zostanie podjęta decyzja o pozostaniu bądź wystąpieniu z AIIB, wraz z wycofaniem udziałów (co jest przewidziane w statucie AIIB).

NIK zwraca uwagę, że bez obejmowania udziałów w AIIB polscy przedsiębiorcy także mogliby brać udział w inwestycjach finansowanych przez AIIB. W ocenie NIK proces objęcia udziałów w AIIB został przygotowany bez dokładnego rozeznania wielkości potrzeb polskich przedsiębiorców w zakresie inwestycji AIIB.

(dowód: akta kontroli str. 4944-5040, 5056-5060)

4.3. Finansowanie deficytu budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2016 r. finansowanie deficytu budżetu środków europejskich środkami przekazywanymi na ten cel z budżetu państwa od 2010 r. wynosiło 32.006,8 mln zł i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2015 r. wzrosło *per saldo*⁸⁶ o 12.062,4 mln zł, tj. o 60,5%. Finansowanie deficytu budżetu środków europejskich skutkowało koniecznością pozyskania środków na rynkach finansowych i zwiększało ponoszone przez Ministra Finansów wydatki. Przy średnim koszcie pozyskania środków na rynku krajowym wynoszącym około 2,293%, finansowanie deficytu budżetu środków europejskich wpływało zwiększająco na poniesione wydatki. Kwota zwiększenia została przez NIK oszacowana⁸⁷ na 150 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 4425)

Na rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa pozostawały według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. środki pochodzące z budżetu środków europejskich, przekazane w ramach mechanizmu konsolidacji walutowej, w kwocie 2.829,8 mln EUR i 6,0 mln CHF, co odpowiadało wartości 12.813,7 mln zł⁸⁸. Dochody z lokowania w 2016 r. wolnych środków budżetu środków europejskich były niewielkie, gdyż oprocentowanie depozytów ON oraz lokat EUR w NBP i BGK było minimalnie dodatnie lub wynosiło 0,0%.

NIK ocenia, że czasowe przekazywanie wolnych środków z budżetu środków europejskich w zarządzanie było korzystne z punktu widzenia zarządzania płynnością, gdyż pozwalało na optymalizację wykorzystania posiadanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 4580)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów dotyczących finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zauważa jednak, że deficyt budżetu środków europejskich był w 2016 r. finansowany ze środków budżetu państwa. Finansowanie to wiązało się z potrzebą

⁸⁶ Na finansowanie deficytu WPR przekazano w 2016 r. kwotę 5.276,9 mln zł, a na finansowanie deficytu programów operacyjnych kwotę 7.303,9 mln zł. Jednocześnie zwrócono do budżetu państwa kwotę 518,3 mln zł, zgodnie z procedurą przekazywania wolnych środków z dnia 30 czerwca 2015 r.

⁸⁷ Deficyt budżetu środków europejskich wykazywany był w okresie 11 miesięcy. Koszt pozyskania środków został wyliczony przy założeniu finansowania ich pozyskanymi z rynku SPW, których rentowność wynosiła 2,293%.

⁸⁸ Na koniec 2015 r. stan ten wynosił odpowiednio 2.292,3 mln EUR (9.768,6 mln zł) i 17,0 mln CHF (67,1 mln zł).

emisji długu i w rezultacie, poniesieniem wydatków na jego obsługę. Wydatki te nie obciążały wyniku budżetu środków europejskich, zniekształcając tym samym wyniki obu budżetów. NIK zauważa, że kwota środków przekazana przez Komisję Europejską w 2016 r. była wyższa o 2.978,4 mln zł od kwoty zaewidencjonowanej jako dochody budżetu środków europejskich. Oznacza to, że deficyt budżetu środków europejskich mógłby być o tę kwotę niższy.

5. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ramach zarządzania płynnością wykorzystywane były następujące operacje: emisja bonów skarbowych, pożyczka bankowa, sprzedaż środków walutowych, przesunięcia środków z rachunku ON w BGK na rachunek w NBP oraz standardowe operacje polegające na utrzymywaniu i wykorzystywaniu wolnych środków złotych i walutowych na rachunkach w NBP i BGK.

Planowana sprzedaż bonów skarbowych o wartości 37.616 mln zł wynikała, w ocenie Ministerstwa Finansów, z zasadności rozszerzenia wachlarza instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych w szczególności w sytuacji niewystarczającego popytu na obligacje. Na etapie znowelizowanej ustawy budżetowej zakładano finansowanie bonami w wysokości obniżonej do poziomu 16.255 mln zł. Emisje miały miejsce na początku 2016 r. (18 stycznia, 15 luty, 14 marca) i obejmowały tzw. bony krótkie (32- i 37- tygodniowe, sprzedawane i wykupywane w tym samym roku) w kwocie 6.427 mln zł. Emisje te wynikały przede wszystkim z potrzeby odbudowy stanu środków w ramach zarządzania poziomem rezerwy gotówkowej (na koniec 2015 r. stan środków złotych wynosił 2.040 mln zł) oraz z prognozowanej sytuacji budżetowej (według założeń z planu kwartalnego stan środków na koniec marca miał wynieść 21 mld zł). Emisję tych bonów zrealizowano przy niskim koszcie pozyskania środków (1,33% wobec 2,39% z emisji obligacji), przy średniorocznym oprocentowaniu środków złotych na lokatach wynoszącym 1,31%.

(dowód: akta kontroli str. 4645)

W dniu 4 stycznia 2016 r. Minister Finansów pożyczył w BGK kwotę 2.000 mln zł. Spłata pożyczki nastąpiła w dniu 11 stycznia 2016 r. Potrzeba krótkoterminowej pożyczki wynikała z przewidywanego niewystarczającego stanu środków na rachunku budżetu państwa. Zaciągnięcie pożyczki w BGK było podyktowane korzystnym oprocentowaniem uzyskanym od banku. Wzięto również pod uwagę ograniczenie negatywnego wpływu, który mógłby wystąpić, gdyby Ministerstwo Finansów wysłało zapytanie o kwotowania pożyczki do wszystkich banków, z którymi miało podpisane umowy. Oprocentowanie tej pożyczki wyniosło 1,52%, a kwota zapłaconych odsetek 583,0 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że można byłoby uniknąć ponoszenia tych wydatków poprzez zwiększenie sprzedaży walut (w tym okresie stan walut wraz ze środkami unijnymi wynosił, w przeliczeniu na złote, około 13,9 mld zł) lub krótkotrwale wyższe wykorzystanie środków zgromadzonych na depozytach ON.

(dowód: akta kontroli str. 4626)

W celu finansowania potrzeb płynnościowych Minister Finansów dokonał sprzedaży 8.237 mln EUR oraz 200 mln USD, uzyskując 36.810,3 mln zł. Tymczasem na potrzeby budżetu środków europejskich (dochody budżetu środków europejskich) zwrócona została wyższa kwota, wynosząca 40.324,3 mln zł. Oznacza to, że *per saldo* sprzedaż środków walutowych nie przyczyniła się do finansowania potrzeb złotych budżetu państwa. Jednak w poszczególnych okresach sprzedaż walut była wykorzystywana na bieżące potrzeby i służyła zarządzaniu płynnością. Szczególnie widoczne było to w ostatnim kwartale 2016 r., gdy sprzedaż walut do NBP i na rynek za pośrednictwem BGK wyniosła 6.947 mln EUR. Stanowiło

to równowartość 30.361,7 mln zł wpływów, podczas gdy na dochody budżetu środków europejskich przekazano w tym okresie kwotę około 16 mld zł. Różnica pomiędzy kwotą uzyskaną ze sprzedaży walut a kwotą przekazaną do budżetu środków europejskich zwiększyła w tym okresie stan lokat złotych i w rezultacie służyła finansowaniu potrzeb płynnościowych, dzięki czemu można było sfinansować je bez dodatkowych emisji SPW na rynku krajowym (ostatnia emisja SPW na rynek krajowy przeprowadzona została w połowie listopada, a potrzeby pożyczkowe grudnia wyniosły 19.936 mln zł). Jednak w ocenie NIK Minister Finansów mógł w większym stopniu wykorzystać zgromadzone na rachunku lokat środki walutowe dla finansowania potrzeb, co pozwoliłoby uniknąć zaciągnięcia oprocentowanej pożyczki z BGK.

Na potrzeby zarządzania płynnością wykorzystywane były w ciągu roku środki zgromadzone na rachunkach ON w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Na przestrzeni roku Minister Finansów czterokrotnie skorzystał na krótki okres ze środków przekazanych w depozyt ON, w sumie na kwotę 2.400 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 4672-4678)

Na lokatach w NBP i BGK gromadzone były środki złotowe i walutowe, niewykorzystane w danym okresie do bieżącego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Średni poziom płynnych aktywów złotych w 2016 r. wyniósł 20.860 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 11.566 mln zł, tj. o 124,4%. Na kształtowanie się poziomu lokat złotych wpływały głównie emisje SPW (saldo pozyskanych środków z emisji i wykupów SPW wyniosło 58.896,5 mln zł) oraz środki pochodzące z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (przyrost środków o 3.101 mln zł.). Poziom płynnych aktywów złotych charakteryzował się znaczną zmiennością w ciągu roku. Środki na poziomie przekraczającym 30 mld zł występowały w ciągu 24 dni, a na poziomie przekraczającym 20 mld zł w ciągu 120 dni. Wynikało to po części z konieczności gromadzenia środków na wykupy SPW. Pomimo przeprowadzania przetargów zamiany, dokonywanych w celu wyrównania poziomów wykupów długu w poszczególnych miesiącach, wykupy te wyniosły w styczniu 13,7 mld zł, w kwietniu 12,8 mld zł, w lipcu 10,2 mld zł, w październiku 16,6 mld zł; razem na kwotę 53,1 mld zł, co stanowiło 71,7% wykupów rocznych. Dodatkowo na kumulację potrzeb wpływały wypłaty odsetek od obligacji (najwyższe kwoty na wykupy i wypłaty odsetek od obligacji krajowych został zrealizowane w październiku w łącznej wysokości 22,7 mld zł). Ponadto jeszcze w 2016 r. przeprowadzono wykup obligacji zapadających w 2017 roku, o wartości 13,4 mld zł.

Na kształtowanie się wysokich średnich stanów lokat złotych oddziaływało również nierównomierne tempo realizacji deficytu, przy zbliżonym do planu tempie pozyskanych z emisji SPW środków i dostosowywaniu miesięcznych planów emisji obligacji do warunków rynkowych. W rezultacie, korzystne kształtowanie się rentowności skutkowało wzrostem sprzedaży, co oddziaływało na wzrost poziomu lokat. Jednocześnie w okresach wzrostu rentowności na rynkach finansowych takie podejście pozwalało na zmniejszenie sprzedaży, co ze względu na koszty obsługi długu było działaniem racjonalnym.

(dowód: akta kontroli str.4610, 4619)

Najniższe poziomy lokat wystąpiły na początku i w końcu 2016 r. W dniu 30 grudnia 2016 r. poziom lokat wyniósł 2,6 mld zł (taki poziom nie zabezpieczał środków niezbędnych w pierwszych czterech miesiącach 2017 r. na wykupy SPW w kwocie 39,9 mld zł). Spadek poziomu lokat złotych w grudniu był spowodowany przede wszystkim finansowaniem wysokich przyrostów deficytu budżetu państwa w tym okresie (18.180,1 mln zł), przy jednoczesnym braku emisji SPW na rynku krajowym.

W grudniu 2016 r. tempo przyrostu deficytu budżetu państwa było szczególnie nierównomierne. Wykonanie planu dochodów w okresie jedenastu miesięcy 2016 r. wyprzedzało założony harmonogram. Tempo realizacji dochodów budżetu państwa w tym okresie wynosiło średniomiesięcznie 26.771,6 mln zł. Na koniec listopada dochody były wyższe od harmonogramu o 6.401,4 mln zł. Istotne zmniejszenie tempa przyrostu dochodów nastąpiło w ostatnim miesiącu 2016 r. Wykazany za grudzień poziom dochodów w kwocie 20.112,7 mln zł był najmniejszy w skali roku. W części wpłynęły na to dokonane zwroty VAT w kwocie 13.280,9 mln zł (z czego tylko w dwóch ostatnich dniach 29 i 30 grudnia zwroty te wyniosły 4.711,1 mln zł, przy czym Ministerstwo Finansów w dniu 22 grudnia 2016 r. rekomendowało, aby organy podatkowe wypłacały zweryfikowane, należne zwroty bez zbędnej zwłoki).

Zwrot tych kwot miał wpływ na zmniejszenie poziomu lokat (z 17.140 mln zł w dniu 29 grudnia do 2.588 mln zł w dniu 30 grudnia 2016 r.). Wydatki w okresie jedenastu miesięcy były realizowane na średniomiesięcznym poziomie 29.277,7 mln zł, natomiast w grudniu poziom wydatków wyniósł 38.788,1 mln zł i był najwyższy w skali roku. W rezultacie deficyt, wynoszący w końcu listopada 27.567,7 mln zł, wzrósł tylko w jednym miesiącu o 18.591,9 mln zł, tj. o 40,3% i wyniósł 46.159,5 mln zł. Finansowanie deficytu grudniowego zmniejszyło poziom lokat złotych. Dodatkowo na obniżenie stanu lokat w grudniu wpływało zaliczkowe przekazanie środków na wynagrodzenia płatne z góry, w kwocie 3.789 mln zł. W rezultacie finansowania potrzeb w grudniu nastąpił spadek lokat z poziomu 36.684 mln zł w dniu 30 listopada do poziomu 2.588 mln zł w dniu 30 grudnia.

Również tempo narastania deficytu budżetu środków europejskich było nierównomierne. Deficyt budżetu środków europejskich wynoszący na koniec września, tj. przed nowelizacją ustawy budżetowej 6.715,8 mln zł, w ciągu trzech miesięcy wzrósł o 5.920,9 mln zł, tj. o 88,2%.

Średni poziom aktywów walutowych w 2016 r., bez wpływów środków unijnych, wyniósł 11.337 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego średni poziom lokat nie uległ istotnej zmianie (był mniejszy o 5 mln zł). Na poziom lokat walutowych w największym stopniu wpłynęło saldo emisji i wykupów obligacji oraz zaciąganych i spłacanych kredytów, razem w wysokości 12.887,5 mln zł

Uwzględniając wpływ środków unijnych w kwocie 9.834 mln EUR, średni stan lokat walutowych w 2016 r. osiągnął poziom 26.628,9 mln zł. Najwyższy stan lokat walutowych wystąpił we wrześniu 2016 r. (średnio 8,3 mld EUR), a najniższy w styczniu 2016 r. (średnio 3,4 mln EUR). Na dzień 31 grudnia 2016 r. stan wszystkich środków walutowych wyniósł 6.219,1 mln EUR i wzrósł w porównaniu do stanu sprzed roku o 3.017,6 mln EUR (o 13.868,3 mln zł), tj. o 94,3%. O przyroście środków na koniec 2016 r. zdecydowały w szczególności wpływy ze sprzedaży obligacji zrealizowane w grudniu 2016 r. (1.445,1 mln EUR) oraz wpływy środków unijnych w ostatnich dniach grudnia (1.612,9 mln EUR). W rezultacie stan rachunku walutowego w okresie od 18 grudnia do 30 grudnia 2016 r. wzrósł o 2.696,9 mln EUR.

Stan lokat walutowych, razem ze środkami unijnymi, wyniósł na koniec roku 2016 27.512,8 mln zł, z czego stan środków walutowych pochodzących z emisji długu (tj. bez środków unijnych) wynosił 14.969 mln zł i porównaniu do tak samo liczonego stanu środków walutowych sprzed roku stan lokat walutowych wzrósł o 11.161 mln zł, (tj. o 293%). NIK podkreśla, że przyczyną wzrostu lokat walutowych były środki pozyskane z emisji długu zagranicznego, które w 2016 r. nie były wykorzystane na potrzeby finansowe, lecz zasiłyły stan lokat. Minister Finansów częściowo wykorzystał wysokie stany środków walutowych i przeprowadził w grudniu 2016 r. przedterminowy wykup obligacji z terminem wykupu w 2019 r.

o wartości nominalnej 650 mln USD (rozchody 2.712,8 mln zł). Było to działanie gospodarne, gdyż zmniejszyło poziom zadłużenia, a ponadto wykup dotyczył obligacji o wysokich kosztach obsługi (kupon tej obligacji wynosił 6,375%).

Odnosząc się do wysokiego średniego poziomu lokat w 2016 r. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego stwierdził, że *polityka emisyjna była prowadzona w sposób zapewniający realizację strategicznego celu zarządzania długiem i bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wyjaśnił, że właściwą miarą w ocenie poziomu wolnych środków i całorocznej polityki emisyjnej jest kasowy stan środków na centralnym rachunku budżetu państwa oraz środków walutowych z emisji długu. Polityka emisyjna była prowadzona zarówno w oparciu o bieżące plany, jak i prognozy całorocznego wykonania budżetu. Oznaczało to, że proces finansowania był na bieżąco dostosowywany do posiadanych informacji i danych. Realizacja potrzeb pożyczkowych na niższym o 26,5 mld zł od zakładanego poziomie w całym roku jest jedynie syntetycznym ilościowym przedstawieniem odchyleń w zakresie potrzeb pożyczkowych netto, które występowały w ciągu roku i które wpływały na wzrost środków w ciągu roku i w efekcie również średniej całorocznej.*

(dowód: akta kontroli str. 4609-4610)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę że w związku z gromadzeniem lokat niewspółmiernych do bieżących potrzeb budżet państwa ponosi koszty. Średni poziom lokat złotych wyniósł 20.859,7 mln zł. Szacowany koszt utrzymania tych środków w ciągu roku, przy założeniu pozyskania ich w wyniku sprzedaży instrumentu o najkrótszym terminie zapadalności – obligacji dwuletnich typu OK o średniej rentowności 1,793% – wynosił 374 mln zł i przewyższał o 72 mln zł dochody z lokat złotych, które wyniosły 302 mln zł. (średnie oprocentowanie lokat w NBP wyniosło 1,01%, a w BGK 1,31%). Utrzymanie lokat walutowych, wynoszących średnio 11.337 mln zł (bez środków unijnych), oznaczało poniesienie wydatków w wysokości 164,3 mln zł (oszacowanych przy założeniu pozyskania ich po koszcie 1,450%), pomniejszonych o dochody z lokat w wysokości 15,9 mln zł, oznaczało poniesienie wydatków wynoszących 148,4 mln zł. Razem koszt utrzymywania lokat złotych i walutowych w 2016 r. został oszacowany na 220,4 mln zł.

W wyjaśnieniach dotyczących kosztów utrzymania lokat Ministerstwo Finansów przedstawiło wyliczenia korzyści pośrednich wynikających z utrzymywania znacznego, zróżnicowanego poziomu lokat w porównaniu do potencjalnego stanu, który cechowałby się równomiernym poziomem lokat złotych w wysokości około 10 mld zł, wynikającym z odpowiedniego rozłożenia emisji SPW w czasie. Wyliczenie to zostało dokonane przy założeniu nieuniknionego, zdaniem Ministerstwa Finansów, wzrostu rentowności sprzedawanych obligacji w miesiącach, w których alternatywna sprzedaż była większa od zrealizowanej o 20% (przyjęto wzrost rentowności o 10 punktów bazowych (dalej pb) dla obligacji 2-letnich, 20 pb dla 5-letnich i 30 pb dla 10-letnich). Wyliczone korzyści pośrednie w długim okresie (tj. w okresie życia obligacji) wyniosły ponad 1,1 mld zł.

Analiza rzeczywistych wyników sprzedaży⁸⁹ w miesiącach lutym i październiku, na których oferowano obligacje 2-, 5-, i 10-letnie wskazuje, że akceptacja wyższego popytu na obligacje o 20% spowodowałyby wzrost rentowności,

⁸⁹ Analiza ta oparta została o rzeczywiście odnotowane poziomy sprzedaży i rentowności. Sprzedaż obligacji na tych przetargach była zbliżona do podaży maksymalnej i została przeprowadzona w warunkach ogłoszenia przez Ministerstwo Finansów planowanej podaży. Ogłoszenie wyższej podaży mogłoby mieć wpływ na inne ukształtowanie się rentowności zgłaszanej przez inwestorów.

w zależności od miesiąca przetargu: dla obligacji 2-letniej o 0,0 pb i 0,8 pb, dla obligacji 5-letniej odpowiednio o 0,4 pb i 8,6 pb, a dla obligacji 10-letniej odpowiednio o 2,4 pb i 1,0 pb.

Oznacza to, że faktyczna zmiana rentowności byłaby prawdopodobnie niższa od założeń przyjętych przez Ministerstwo Finansów do wyliczeń, a w rezultacie wpływ wyższych rentowności istotnie odbiegałby od wyliczeń przedstawionych przez Ministerstwo Finansów, dokonanych na podstawie przyjętego założenia o nieuniknionych wzrostach rentowności o wyżej wskazaną wielkość.

Zdaniem NIK, przeprowadzanie emisji, powodujących istotny i długotrwały wzrost stanu lokat, których uzasadnieniem jest w szczególności korzystna sytuacja rynkowa, bez istotnego uzasadnienia wynikającego z potrzeb budżetowych, powinno być każdorazowo poprzedzone analizami efektywności pozyskania środków, opartymi o dane możliwie najbardziej zbliżone do aktualnej sytuacji rynkowej, przy uwzględnieniu kosztów utrzymywania wyższego poziomu długu.

(dowód: akta kontroli str. 4623-4625, 5061-5087)

2. W marcu 2017 r. Podsekretarz Stanu, nadzorujący Departament Długu Publicznego, zaakceptował skwantyfikowane podejście w zakresie wyznaczania i pomiaru odpowiedniego poziomu środków budżetowych. Polega ono na wprowadzeniu miary opisującej w sposób ilościowy uwarunkowania rynkowe, budżetowe oraz związane z zarządzaniem długiem, które wpływają na realizowaną politykę emisyjną i w efekcie na stan wolnych środków. Będzie ono stanowić uzupełnienie, rozwinięcie i usankcjonowanie (sformalizowanie) stosowanego od wielu lat podejścia w zarządzaniu płynnością budżetu państwa i w praktyce będzie oznaczać kontynuację dotychczasowej polityki emisyjnej.

Jako miarę określenia poziomu wolnych środków przyjęto wskaźnik pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto (WP) określający w miesiącach okres, na jaki wolne środki mają zapewnić finansowanie. Docelowy poziom wskaźnika powinien być wyznaczony jako przedział (min, max) i obowiązywać przez cały rok. Ma to zapewnić bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i niezbędną elastyczność w zarządzaniu długiem w ciągu całego roku przy realizacji strategicznego celu minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie. Na podstawie przyjętego przedziału wskaźnika WP (2-4 miesiące) i aktualnej wielkości potrzeb pożyczkowych brutto średni poziom wolnych środków w 2017 r. powinien kształtować się w przedziale 21-62 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 4582-4587)

NIK zauważa, że dotychczasowe finansowanie potrzeb realizowane było przy lokatach znacząco niższych od poziomu zakładanego w powyższym dokumencie. W 2015 r. średni poziom lokat (bez środków unijnych) wynosił 20,6 mld zł, a w 2016 r. 32,1 mld zł (przy porównywalnej wysokości potrzeb pożyczkowych, które wyniosły 53,8 mld zł w 2015 r. i 57,1 mld zł w 2016 r.).

Zdaniem NIK, w sytuacji gdy kumulowanie lokat wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów, Minister Finansów powinien dążyć do obniżenia ich stanu do minimalnego poziomu, który zapewnia bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i zachowania płynności budżetu, z uwzględnieniem wszystkich możliwych instrumentów zarządzania płynnością, które pozwalają na krótkoterminowe zasilenie w płynne środki w razie takich potrzeb.

5.1. Efekty konsolidacji

Wykorzystanie do bieżącego zarządzania budżetem państwa środków pozyskanych z konsolidacji, obejmujących środki przekazywane w depozyt lub zarządzanie⁹⁰ pozwoliło na ograniczenie emisji skarbowych papierów wartościowych o około 34,7 mld zł. 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.

Minister Finansów wykorzystywał dla celów zarządzania płynnością także część środków lokowanych w formie ON. Na koniec 2016 r. kwota tego finansowania wyniosła 6.750 mln zł (przy stanie środków na lokatach ON w wysokości 12.792 mln zł) i w porównaniu do stanu na koniec poprzedniego roku zmniejszyła się o 1.250 mln zł. Pozyskane w ten sposób środki stanowiły dla Ministra Finansów najtańsze źródło finansowania potrzeb – oprocentowanie lokat ON wynosiło przeciętnie 0,5%. Takie finansowanie umożliwiali Ministrowi Finansów umowy zawarte z BGK, dotyczące zarządzania środkami pozyskanymi w ramach konsolidacji płynności sektora finansów publicznych, przyznające mu debety w ogólnej wysokości 23,5 mld zł.

Dla środków walutowych gromadzonych na rachunkach Ministra Finansów wprowadzono mechanizm konsolidacji walutowej⁹¹, powodujący wzrost elastyczności zarządzania środkami walutowymi, w tym sprzedaży walut. Konsolidacja środków walutowych istotnie zwiększyła rezerwę płynnościową budżetu państwa, a tym samym wpłynęła na ograniczenie ryzyka braku płynności i ryzyka refinansowania.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Konsolidacja środków walutowych w 2016 r. nie skutkowała okresowym zmniejszeniem emisji długu na rynki zagraniczne, co miało być jednym ze efektów konsolidacji. Brak tego efektu był spowodowany przeprowadzeniem w IV kwartale 2016 r. nieplanowanych emisji. Środki pozyskane z tych emisji powiększyły stan lokat. Uzasadnieniem dla tych emisji było pozyskanie środków po wyjątkowo niskim koszcie, na potrzeby prefinansowania następnego roku. Jak obliczyła NIK, koszt pozyskania środków do końca roku wyniósł 3,5 mln EUR.

5.2. Kontrola przepływów finansowych związanych ze sprzedażą i wykupem SPW

W ramach kontroli prawidłowości dokonywania naliczeń oraz ewidencjonowania płatności związanych ze sprzedażą i wykupem obligacji badaniami objęto operacje przychodów i rozchodów z tytułu obligacji hurtowych w październiku 2016 r. oraz sprawdzono kwoty zaewidencjonowane w Departamencie Długu Publicznego oraz

⁹⁰ Obowiązek lokowania wolnych środków objął państwowe fundusze celowe (z wyjątkiem funduszy zarządzanych przez ZUS i KRUS), agencje wykonawcze, NFZ, państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw, o których mowa w art.9 pkt 14 ufp, w tym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, PFRON. Od 1 stycznia 2015 r. rozszerzono obowiązek lokowania na: instytucje gospodarki budżetowej, państwowe instytucje kultury, PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, SP ZOZ dla których podmiotem tworzącym jest minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda lub uczelnia medyczna, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, umożliwiono gromadzenia środków pieniężnych składanych do depozytu sądowego na rachunkach depozytowych Ministra Finansów w BGK (zamiast na rachunkach bankowych sądów).

⁹¹ Mechanizm zarządzania środkami europejskimi powstał w Ministerstwie Finansów jako sposób wykorzystania środków unijnych na potrzeby zarządzania płynnością. W ramach procedury zarządzania przyjęto, że środki walutowe wpływające z UE, są przekazywane na przychody i służą zarządzaniu płynnością, natomiast środki zlotowe niezbędne do rozliczenia programów operacyjnych i WPR są niezależne od wpływów z UE i przekazywane są w miarę potrzeb z rozchodów.

w systemie TREZOR. Sprzedaże obligacji 10-letnich DS0727 o wartości 2.179,2 mln zł, obligacji 5-letnich PS0422 o wartości 4.383 mln zł, obligacji 2-letnich OK1018 o wartości 2.448 mln zł i obligacji o oprocentowaniu zmiennym WZ0121 i WZ0122 o wartości 5.560 mln zł oraz wykup obligacji PS1016 o wartości 15.069 mln zł zostały dokonane w pełnej wysokości i w terminach wynikających z przepisów prawa, umów, listów emisyjnych i prawidłowo zewidencjonowane.

(dowód: akta kontroli str. 4481-4528, 4762-4910)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania wybranych do kontroli operacji.

6. Wykonanie budżetu w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

W części 97 budżetu państwa zaplanowane zostały środki w wysokości 444,0 mln zł na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁹². Przychody zaplanowano w kwocie 11,9 mln zł, która stanowiła niezrefundowaną dotychczas przez Komisję Europejską pożyczkę udzieloną jednostce samorządu terytorialnego w latach ubiegłych w ramach Funduszu Spójności na lata 2007-2013.

Na podstawie badania próby stanowiącej 37% wartości wszystkich środków na pożyczki, o których mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej NIK stwierdziła, że przekazywane były one zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2015 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014-2020⁹³ przez Ministra Finansów oraz na podstawie umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w dniu 19 lipca 2016 r.

W 2016 r. BGK zawarł 130 umów pożyczek na kwotę 68,7 mln zł. Wartość uruchomionych środków wyniosła 46,6 mln zł i dotyczyła 114 umów. Stanowiło to 10,5% rozchodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na ten cel. W nowelizacji ustawy budżetowej z października 2016 r. nie zmieniono kwoty planowanych rozchodów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej, podstawą do ujęcia kwot przychodów i rozchodów związanych z prefinansowaniem są dane uzyskane z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które jest odpowiedzialne za realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, dla którego pełni rolę instytucji zarządzającej. Zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania działań objętych prefinansowaniem, jako zadanie delegowane wykonują samorządy województw. Ministerstwo Finansów w załączniku 19 do ustawy budżetowej na 2016 rok przyjęło kwotę rozchodów, zgłoszoną w formularzu planistycznym przez MRiRW, wyliczoną w oparciu o dane z samorządów województw.

Zawarcie umowy z BGK, stanowiącej warunek niezbędny do przekazywania z budżetu państwa środków na pożyczki, dopiero w dniu 19 lipca 2016 r.

⁹² Dz.U. poz. 1130, ze zm.

⁹³ Dz.U. poz. 1558.

uniemożliwiało beneficjentom Programu wcześniejsze ubieganie się o pożyczki i wpłynęło na poziom wykonania rozchodów.

Kwota należności Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2016 r. z tytułu prefinansowania wyniosła 57,2 mln zł, w tym należności wymagalne stanowiły 0,2%.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej przez BGK na podstawie umowy z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie prowadzenia ewidencji księgowej i obsługi bankowej pożyczek, udzielanych przez Bank ze środków budżetu państwa. Sprawozdania sporządzone zostały w terminach określonych w załączniku nr 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4204-4406)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, późnego podpisania wyżej wymienionej umowy z BGK nie usprawiedliwiają przyczyny podane w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej, takie jak uzgodnienia z BGK w zakresie wypełnienia wniosku NIK po kontroli „Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej”, której wyniki wpłynęły do Ministerstwa Finansów w lutym 2016 r., negocjacje z Bankiem wysokości wynagrodzenia za realizację przedmiotu umowy oraz konsultacje z Departamentem Długu Publicznego treści umowy w zakresie oprocentowania środków pozostających na rachunkach Ministra. Wskazują one, że zbyt późno podjęto negocjacje, by zapewnić możliwość realizacji zadań.

7. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny

7.1. Dług Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec 2016 r. wyniosło 928.661,2 mln zł i wzrosło w porównaniu z końcem 2015 r. o 94.110,5 mln zł (tj. o 11,3%), co oznacza, że określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej limit przyrostu zadłużenia⁹⁵ nie został przekroczony. Dług Skarbu Państwa na koniec 2016 r. był wyższy o 45,4 mld zł, tj. 5,1%, od poziomu założonego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2016-2019*⁹⁶ (dalej *Strategia*). Na wzrost długu Skarbu Państwa w 2016 r. w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego wpływ miało przede wszystkim finansowanie potrzeb pożyczkowych, w tym głównie deficytu budżetu państwa w wysokości 46.159,5 mln zł i deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 12.636,7 mln zł, a także wzrost zadłużenia o 14.907,1 mln zł⁹⁷ spowodowany różnicami kursowymi oraz wzrost o 14.333,4 mln zł⁹⁸ stanu środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2017 r. Zmiana poziomu długu

⁹⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

⁹⁵ Przyrost zadłużenia, o którym mowa w art. 5 ustawy budżetowej wyliczany jest po kursach bieżących na podstawie operacji sprzedaży i wykupu służących wyłącznie finansowaniu potrzeb pożyczkowych.

⁹⁶ Errata do opracowanej przez Ministra Finansów *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019*, zawierająca aktualizację prognoz długu publicznego na lata 2015-2016, wynikającą z aktualizacji projektu ustawy na 2016 r.

⁹⁷ Wpływ różnic kursowych wyliczony został jako różnica pomiędzy przyrostem długu z tytułu SPW i kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych w walutach obcych w 2016 r. (28.165,3 mln zł) a saldem finansowania zagranicznego w poszczególnych instrumentach według nominalu (13.258,2 mln zł).

⁹⁸ Suma salda środków złotych (1.651,9 mln zł) i salda przepływów na rachunku walutowym (12.681,4 mln zł).

w stosunku do założeń przyjętych w grudniu 2015 r. w erracie do *Strategii* wynikała przede wszystkim z innego ukształtowania się kursów walut oraz stanu środków na rachunkach budżetowych. Według założeń *Strategii* obydwa czynniki miały wpłynąć na obniżenie poziomu zadłużenia o 32,5 mld zł. Ich wzrost spowodowany osłabieniem kursu złotego i przyrostem stanu środków przyczynił się do powstania różnicy w wartościach bezwzględnych wobec kwot ujętych w *Strategii*, wynoszącej 61,8 mld zł.

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2016 r. obliczona została na podstawie zbiorczego sprawozdania Rb-Z wszystkich części budżetowych, zgodnie z postanowieniami art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁹⁹.

Według kryterium miejsca emisji zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2016 r. wyniosło 609.197,9 mln zł, co stanowiło 65,6% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 319.463,2 mln zł, tj. 34,4% długu Skarbu Państwa ogółem. Udział długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa zmniejszył się w porównaniu do udziału odnotowanego na koniec 2015 r. o 0,5 punktu procentowego zgodnie z założeniami *Strategii* w latach 2016-2019. Udział inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa na koniec 2016 r. wynosił 53,4% i był wypadkową udziału inwestorów zagranicznych w długu zagranicznym według kryterium miejsca emisji (94,9%) oraz ich udziału w długu krajowym z tytułu spw (32,7%). Oznacza to, że odsetki od SPW wypłacone w podobnych proporcjach, stanowiły dochody inwestorów zagranicznych. Z zapisów *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹⁰⁰ wynika między innymi, że „...odpowiedzialny rozwój, to odpowiednia równowaga między środkami krajowymi i zagranicznymi wspierającymi rozwój. Powiększanie długu wobec zagranicy – publicznego i prywatnego – w dłuższej perspektywie ogranicza możliwość czerpania korzyści ze wzrostu gospodarczego”. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego i Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej wyjaśnili, że nie były sporządzane szacunki wpływu wypłaty odsetek od spw nierezydentom na wskaźniki makroekonomiczne. Z wyliczeń NIK wynika, że kwota wypłacanych odsetek nierezydentom może wynosić około 15 mld zł¹⁰¹. W ocenie NIK zasadne jest dokonanie takiej analizy przez Ministerstwo Finansów.

Udział sektora bankowego w zadłużeniu z tytułu krajowych SPW wzrósł o 7,5 punktu procentowego, co było głównie skutkiem wprowadzenia tzw. podatku bankowego¹⁰², którego podstawę opodatkowania obniża się o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych w rozumieniu art. 95 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dług krajowy Skarbu Państwa na koniec 2016 r. wzrósł w stosunku do stanu na koniec 2015 r. o 65.935,7 mln zł, tj. o 12,1%. Największy wpływ na wzrost zadłużenia krajowego miało zwiększenie zadłużenia z tytułu obligacji dziesięcioletnich stałoprocentowych i obligacji wieloletnich zmiennoprocentowych. Jednocześnie zmniejszyło się zadłużenie z tytułu obligacji indeksowanych. Na koniec 2016 r. zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu depozytów przekazywanych w ramach konsolidacji finansów publicznych wzrosły do kwoty 21.255,6 mln zł. Na przyrost długu krajowego wpływ miało również przekazanie

⁹⁹ W wartości długu Skarbu Państwa uwzględniono również, niewykazane w żadnym sprawozdaniu Rb-Z, zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody w wysokości 3,4 mln zł, wynikające z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe (Dz.U. Nr 156, poz. 776, ze zm.).

¹⁰⁰ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w lutym 2017 r.

¹⁰¹ Wyliczeń dokonano na podstawie udziałów nierezydentów w długu krajowym i zagranicznym i zastosowaniu tych proporcji do kosztów obsługi długu krajowego i zagranicznego z tytułu SPW.

¹⁰² Podatek, o którym mowa w ustawie o podatku od niektórych instytucji finansowych.

w 2016 r. obligacji skarbowych o wartości nominalnej 3.000,0 mln zł na zwiększenie funduszu statutowego BGK. Zwiększenie bazy kapitałowej Banku ma umożliwić realizację zadań w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w tym w szczególności finansowanie inicjatyw dużych przedsiębiorstw sektora energetycznego i paliwowego.

Na koniec 2016 r. zadłużenie zagraniczne wzrosło o 28.174,8 mln zł, tj. o 9,7%. Na wzrost zadłużenia wpływ miało zwiększenie zadłużenia nominowanego w euro, o 18.631,5 mln zł. Udział długu nominowanego w euro w długu w walutach obcych wynosił na koniec 2016 r. 73,5% i zmniejszył się w stosunku do roku poprzedniego o 0,7 punktu procentowego, zgodnie z założeniami *Strategii*. W związku z wyemitowaniem w sierpniu 2016 r. obligacji na rynku chińskim, na koniec roku wystąpiło zadłużenie nominowane w juanach chińskich o równowartości 1.804,5 mln zł. Na koniec 2016 r. zmniejszyła się nominalna wartość długu nominowanego w jenach japońskich, jednak z uwagi na aprecjację waluty japońskiej dług ten w wyrażeniu złotowym wzrósł. Zadłużenie we frankach szwajcarskich uległo obniżeniu zarówno w tej walucie, jak i w wyrażeniu złotowym.

(dowód: akta kontroli str. 3911-3926, 4613)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wyliczenia długu Skarbu Państwa.

7.2. Państwowy dług publiczny¹⁰³

Opis stanu
faktycznego

Państwowy dług publiczny na koniec 2016 r. wyniósł 965.201,5 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego był wyższy o 87.919,1 mln zł, tj. o 10%. Relacja PDP do PKB na koniec 2016 r. wyniosła 52,1%, tj. o 3,4 punktu procentowego więcej niż na koniec 2015 r.

Wartość PDP na koniec 2016 r. była wyższa o 40,3 mld zł od planowanego poziomu określonego w *Strategii*. Na koniec 2016 r. udział długu Skarbu Państwa w zadłużeniu sektora finansów publicznych stanowił 92,6% i w największym stopniu wpływał na wartość PDP. Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na koniec 2016 r. wyniósł 65.852,6 mln zł i zmniejszył się o 3,7%. Wartość PDP została obliczona na podstawie zbiorczych danych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny w sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-N dla grup jednostek sektora finansów publicznych. Wartość PDP obliczono po przeprowadzeniu konsolidacji zobowiązań, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3834-3910)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencji i prezentacji danych dotyczących państwowego długu publicznego.

V. Wnioski i uwagi

Wnioski
i uwagi pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁴, wnosi o wzmocnienie mechanizmów kontrolnych w ramach procesu ustalania kwoty oraz limitu wydatków, o których mowa w art. 112aa ufp.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na zasadność:

- zapewnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad planami rocznymi w procesie budżetowym,

¹⁰³ Według danych na 31 marca 2017 r.

¹⁰⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

- wzmocnienia nadzoru nad rozliczaniem dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, w tym rozważenie przeprowadzenia analizy stosowanych rozwiązań dotyczących naliczania i rozliczania tych dotacji,
- wypracowania rozwiązań zapewniających spójną prezentację danych dotyczących kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich,
- podjęcia działań w celu sprawowania kontroli efektywności i skuteczności realizacji wydatków w układzie zadaniowym,
- ujmowania w „Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym” nie tylko danych o funkcjach i zadaniach, ale także o podzadaniach,
- dokonywania w szerszym zakresie oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w trybie art. 176 ustawy o finansach publicznych,
- podjęcia próby wypracowania metodologii zaliczania określonych wydatków do grupy wydatków prawnie zdeterminowanych,
- dokonywania odpisów aktualizacyjnych należności z tytułu udzielonych pożyczek dla ZUS na potrzeby FUS;
- zmiany sposobu finansowania FUS, tj. zwiększenia kwoty dotacji dla FUS zamiast udzielania bezzwrotnych pożyczek ujmowanych w rozchodach,
- podjęcia działań zmierzających do finansowania FUS w kwotach niemających pokrycia w przychodach z prywatyzacji, z wydatków budżetu państwa,
- racjonalizacji zarządzania płynnością w taki sposób, aby zmniejszyć koszty wynikające z gromadzenia lokat niewynikających z bieżących potrzeb,
- wypracowania i wdrożenia koncepcji maksymalnego wykorzystania możliwości, jakie daje udział Polski w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

