



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.11.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska – Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki – Minister Rozwoju i Finansów – od dnia 28 września 2016 r. ¹ do dnia 9 stycznia 2018 r.
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/99/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r. 2. Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/21/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. 3. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/102/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r. 4. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/100/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r. 5. Anna Piкуła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/11/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 6. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/26/2018 z dnia 12 lutego 2018 r. 7. Piotr Korczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/98/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-14)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny planowania dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 2017, wykonania zadań przez Ministra Finansów³ z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: ustawie o finansach publicznych lub ufp) oraz wykonania budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna*, 83 – *Rezerwy celowe*. W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność. Ocenie podlegały w szczególności:

- rzetelność przyjętej prognozy makroekonomicznej stanowiącej podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2017;
- prawidłowość wyliczenia planowanych kwot wydatków określonych w art.112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych;

¹ M. P. z 2016 r. poz. 942.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

³ 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 dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. był to Minister Rozwoju i Finansów.

⁴ Dz.U. z 2017, poz. 2077.

- prawidłowość ustalenia kwot wydatków na finansowanie potrzeb obronnych w wysokości określonej w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵;
- planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa;
- planowanie wydatków w części 81 – *Rezerwa ogólna* i części 83 – *Rezerwy celowe* oraz rozdysponowanie środków zaplanowanych w rezerwach;
- opracowanie harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- wydawanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań realizowanych w ramach środków z rezerw celowych;
- wstępne wykonanie budżetu państwa w układzie zadaniowym na podstawie Rb-BZ1 według stanu na dzień 28 marca 2018 r.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza prognoz makroekonomicznych Ministerstwa Finansów z prognozami innych ośrodków prognostycznych (Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz danymi Głównego Urzędu Statystycznego⁶;
- kontrola prawidłowości obliczenia wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz ustalenia planu wydatków budżetu państwa na 2017 r. na finansowanie potrzeb obronnych,
- analiza przebiegu opracowania projektu ustawy budżetowej i harmonogramu realizacji budżetu państwa,
- analiza planowania dochodów i wydatków budżetu państwa w 2017 r.,
- analiza planowania, rozdysponowania i zmiany przeznaczenia rezerw celowych i rezerwy ogólnej,
- kontrola prawidłowości wydawania przez Ministra Finansów wybranych decyzji o rozdysponowaniu rezerw celowych i rezerwy ogólnej oraz wybranych decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań,
- porównanie projektu planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa oraz rocznymi sprawozdaniami z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- analiza wykonania rzeczowych wskaźników ujętych w układzie zadaniowym,
- analiza wykonania planu dochodów i wydatków budżetu państwa,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty i zobowiązań budżetu państwa.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej działalności

Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem. W porozumieniu z dysponentami części budżetowych, opracowuje harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa. Sprawuje ogólną kontrolę realizacji budżetu i może dokonywać oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 37.

⁶ Według stanu na 28 lutego 2018 r.

w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp i jednostek samorządu terytorialnego.

Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2017 r., wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych i wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Przygotowana w Ministerstwie Finansów prognoza parametrów makroekonomicznych, stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2017 uwzględniała informacje dostępne w czasie jej sporządzania, a także ryzyka wynikające z oddziaływania czynników zewnętrznych na przyszły stan gospodarki w Polsce.

NIK nie wnosi uwag do wyliczenia wydatków wskazanych w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Wydatki na finansowanie potrzeb obronnych zostały zaplanowane z uwzględnieniem kwot zapisanych w art. 7 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Przygotowanie projektu zostało poprzedzone uchwaleniem przez Radę Ministrów *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016-2019*⁸ (WPFP na lata 2016-2019). Omówione w tym dokumencie cele polityki społecznej i gospodarczej oraz średniookresowa prognoza sytuacji gospodarczej Polski były podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2017. W planie wieloletnim ujęto na rok 2017 kwotę wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, niemniej nie określono jak wyliczona kwota determinuje limit wydatków budżetu państwa na rok 2017. Na potrzebę ściślejszego powiązania planowania rocznego i średniorocznego NIK zwracała już uwagę w latach poprzednich.

Prognoza dochodów budżetu państwa na rok 2017⁹, w porównaniu z prognozą na rok 2016¹⁰, była o 11.619,5 mln zł (o 3,7%) wyższa. Limit wydatków budżetu państwa na rok 2017, w relacji do roku 2016, został zwiększony o 16.225,0 mln zł (o 4,4%).

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2017¹¹ podstawowe wielkości budżetu państwa – dochody, wydatki i deficyt – nie uległy zmianie. Zmiany dotyczyły przesunięć wydatków między częściami budżetowymi na kwotę 9.586,8 mln zł, co stanowiło 2,5% limitu budżetu państwa ogółem na rok 2017. Było to możliwe dzięki korzystniejszej od prognozowanej sytuacji na rynku pracy, powodującej

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. 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.

⁸ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016–2019 (M.P. poz. 454).

⁹ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108).

¹⁰ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 2162).

mniejsze zapotrzebowanie na dotacje z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, decyzji Komisji Europejskiej o redukcji składki do budżetu Unii Europejskiej dla państw członkowskich, w tym Polski. Przeniesienie wydatków wynikało między innymi z potrzeby sfinansowania skutków wynikających z uchwalonej w dniu 12 października 2017 r. ustawy o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla¹².

Rezerwa ogólna została zaplanowana w kwocie 228,5 mln zł i rozdysponowana zgodnie z przepisami art. 140 ust. 1 i art. 155 ufp. Poziom rezerwy nie przekroczył limitu ustalonego w art. 140 ust. 1 ufp, wynoszącego 0,2% planowanych wydatków budżetu państwa.

Rezerwy celowe co do zasady zostały zaplanowane zgodnie z art. 140 ust. 2 i 3 ufp. Kwestionowane przez NIK przypadki planowania na 2017 r. w rezerwach celowych wydatków, które w ustawach budżetowych na lata 2016 i 2018 zostały zaplanowane w częściach budżetowych dysponentów, stanowiły 0,2% kwoty rezerw celowych ogółem.

Podziału rezerw dokonano zgodnie z art. 154 ufp. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydatków dysponentów części budżetowych z rezerw celowych wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami, bez zbędnej zwłoki.

Dochody budżetu państwa w 2017 r. wyniosły 350.055,1 mln zł¹³ i były wyższe od prognozy o 7,6%. Wykonane wydatki budżetu państwa w 2017 r. w kwocie 375.768,4 mln zł¹⁴ stanowiły 97,7% limitu określonego w ustawie budżetowej¹⁵.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 25.713,4 mln zł, tj. 43,3% wartości planowanej w ustawie budżetowej i był niższy od deficytu zrealizowanego w 2016 r. o 20.446,1 mln zł.

Minister Finansów prawidłowo realizował ustawowe obowiązki związane z układem zadaniowym budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Aktualne pozostają jednak, zgłaszane przez NIK w poprzednich latach, uwagi dotyczące funkcjonowania całego systemu budżetowania zadaniowego i zbyt formalnego traktowania procedur z nim związanych. Prowadziło to do niewykorzystania możliwości, jakie budżetowanie zadaniowe oferuje w kwestii poprawy efektywności wydatków publicznych.

Trzy z czterech celów związanych z planowaniem oraz z zarządzaniem procesem wykonania budżetu państwa, ujętych w planie *działalności na rok 2017 dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe*, czyli:

- określenie kierunków polityki fiskalnej na potrzeby procesu budżetowego oraz nadzoru nad politykami budżetowymi UE,
- określenie średniookresowego celu budżetowego (MTO¹⁶) i ścieżki dochodzenia do niego,
- zapewnienie realizacji planu finansowego państwa, zgodnie z obowiązującą ustawą budżetową,

¹² Dz.U. poz. 1971.

¹³ Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2017 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu wielkości należności, zaległości i zobowiązań podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów na dzień 9 marca 2018 r.

¹⁴ Łącznie z wydatkami, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2426).

¹⁵ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

¹⁶ Medium Term Objective.

zostały zrealizowane. Prace nad realizacją czwartego celu, jakim miało być wprowadzenie skutecznych narzędzi, umożliwiających prowadzenie spójnej polityki budżetowej, wykraczającej poza horyzont jednego roku budżetowego i wspierającej realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych, zostały rozłożone na kolejne lata i – jak przyjęto w trakcie 2017 r. – mają być prowadzone etapowo.

V. Wyniki kontroli

1. Planowanie budżetu państwa

1.1 Prognoza makroekonomiczna

Opis stanu faktycznego

Budżet państwa na 2017 r. został zaplanowany, między innymi, w oparciu o prognozę makroekonomiczną na lata 2016 i 2017 sporządzoną w Ministerstwie Finansów. Przy jej opracowaniu brano pod uwagę prognozy instytucji zewnętrznych, takich jak Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Narodowy Bank Polski, a także prognozy analityków bankowych ankietowanych przez agencję prasową Reuters. Z porównania wartości ustalonych w Ministerstwie Finansów z wynikami uzyskanymi przez inne ośrodki prognostyczne wynika, że sporządzone w 2016 r. prognozy Ministerstwa Finansów nie odbiegały znacząco od prognoz makroekonomicznych innych instytucji.

Wstępne obliczenia Głównego Urzędu Statystycznego¹⁷ wskazują na wyższy wzrost gospodarczy w 2017 r. w stosunku do prognozowanych wartości, na co wpłynęła dalsza poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce i na świecie w II połowie roku. Szczególnie udany dla Polski pod tym względem był IV kwartał 2017 r., w którym wzrost gospodarczy wyniósł 5,1% w porównaniu z odpowiednim okresem roku poprzedniego. Według obliczeń GUS w całym 2017 r. tempo wzrostu gospodarczego wyniosło 4,6%, czyli było o 1,0 punkt procentowy wyższe od tempa wzrostu prognozowanego w uzasadnieniach projektów ustaw budżetowych na rok 2017 i na rok 2018.

Motorem wzrostu gospodarczego w Polsce pozostawała prywatna konsumpcja, która zwiększyła się w 2017 r. o 4,8% w stosunku do roku poprzedniego (w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2017 r. prognozowano wzrost o 4,1%). Do wysokiego tempa wzrostu gospodarczego przyczyniła się również wysoka wartość akumulacji (wzrost o 7,5%, w uzasadnieniu prognozowano 5,5%), osiągnięta mimo niższego od prognozy tempa wzrostu inwestycji. Warto jednak podkreślić, że wbrew obawom zgłaszanym wcześniej przez niektórych ekonomistów różnica pomiędzy wykonaniem a prognozą tempa wzrostu inwestycji nie była bardzo duża (wykonanie: 5,2%, prognoza: 5,9%), na co wpłynęła znacząca poprawa dynamiki inwestycji w IV kwartale 2017 r. (wzrost o 11,3% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego).

Średnioroczny poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych okazał się w 2017 r. wyższy od prognozowanego w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, gdyż wyniósł 2,0% (w uzasadnieniu planowano 1,3%). Niższa była natomiast stopa bezrobocia rejestrowanego, która w 2017 r. zmniejszyła się z 8,2% do 6,6%, podczas gdy w uzasadnieniu prognozowano wartość tego wskaźnika na koniec 2017 r. w wysokości 8,0%. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło z 5.760 tys. pracowników w 2016 r. do 6.017 tys. pracowników w 2017 r. (prognozowano wzrost liczby pracowników do 5.781 tys.), przy czym w IV kwartale 2017 r., kiedy pojawiły się skutki obniżenia wieku emerytalnego, liczba

¹⁷ Z dnia 28 lutego 2018 r.

zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw zwiększyła się o 41 tys. osób w porównaniu z kwartałem poprzedzającym.

Mimo że różnice pomiędzy prognozami Ministerstwa Finansów z 2016 r. i 2017 r. a wykonaniem podstawowych wskaźników makroekonomicznych w 2017 r. były dosyć istotne, to nie miały one negatywnego wpływu na wykonanie budżetu państwa w 2017 r. Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od przyjętego w prognozach scenariusza, co przełożyło się na niższy od planowanego deficyt budżetu państwa. Zdaniem NIK przyjęcie przez Ministerstwo Finansów na 2017 r. – w związku z występującymi ryzykami – ostrożnego scenariusza rozwoju sytuacji gospodarczej w Polsce było uzasadnione. Prognoza Ministerstwa Finansów nie różniła się pod tym względem od prognoz innych instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 647-718, 979-991, 2484-2491, 2509)

Zgodnie z art. 142 pkt 2 ustawy o finansach publicznych do obowiązkowych składników uzasadnienia projektu ustawy budżetowej zaliczyć należy, między innymi, założenia makroekonomiczne na rok budżetowy i trzy kolejne lata, dotyczące prognozy wymienionych w tym artykule, podstawowych wielkości makroekonomicznych. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2017 znalazło się omówienie tych wielkości, wskazano również najistotniejsze czynniki makroekonomiczne determinujące poziom najważniejszych pozycji w budżecie państwa. Wartości danych makroekonomicznych za lata 2015-2020 zaprezentowano również w oddzielnej tabeli, ułatwiającej ich analizę.

Zasadniczo układ tablicy 1. *Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2015 – 2020*, zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, był zgodny z wykazem zawartym w art. 142 pkt 2 lit. a (tiret 1) ufp. Jedyna niezgodność polegała na pominięciu w tablicy 1 dynamiki eksportu netto (wskazano dynamikę eksportu i dynamikę importu, bez łącznej dynamiki eksportu netto).

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformował, że eksport netto jest wartością bilansową, a jego prezentacja nie wnosi istotnej informacji w zakresie założonych tendencji dla jego składowych, czyli eksportu i importu.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że prezentacja składowych PKB w rozbiciu na eksport oraz import jest istotna dla zrozumienia tendencji w gospodarce. Zamieszczenie tych wartości w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej należy uznać za celowe. Jednocześnie NIK wskazuje, że dane o eksporcie netto powinny zostać zawarte w tym uzasadnieniu ze względu na treść art. 142 pkt 2 lit. a ufp, zgodnie z którym eksport netto zaliczono do grupy obligatoryjnych założeń prezentowanych w uzasadnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 669, 674, 2484-2491)

Minister Finansów nie zamieścił, w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, ilościowej analizy powiązań pomiędzy prognozowanymi danymi makroekonomicznymi a danymi dotyczącymi dochodów budżetu państwa oraz dochodów sektora finansów publicznych. W związku z tym zakres informacji przedstawionych w tym dokumencie nie pozwala na zrozumienie, w jakim stopniu czynniki makroekonomiczne determinują dynamikę prezentowanych tam danych budżetowych lub danych odnoszących się do sektora finansów publicznych. Tym samym fragment uzasadnienia poświęcony prezentacji danych makroekonomicznych jest przedstawiany w pewnym oderwaniu od treści dalszych rozdziałów tego dokumentu, dotyczących danych budżetowych.

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazał, że przepisy nie wprowadzały obowiązku publikowania w uzasadnieniu projektu ustawy

budżetowej dodatkowych analiz i informacji, takich jak analiza powiązań pomiędzy prognozowanymi danymi makroekonomicznymi, a danymi dotyczącymi budżetu państwa.

Ponadto Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, nadzorujący proces planowania budżetowego wskazał, że zamieszczenie, w uzasadnieniu projektu ustawy ilościowej, analizy powiązań pomiędzy prognozowanymi danymi makroekonomicznymi a prognozami dochodów podatkowych, która w sposób sztywny określałaby wpływ jednego zjawiska na drugi, nie ma sensu ekonomicznego. Wskaźniki makroekonomiczne nie mogą służyć jedynie za indykatory zmian w bazie podatkowej, natomiast na wysokość dochodów podatkowych oddziałują również czynniki nieuwjęte w tych wskaźnikach, w tym o charakterze instytucjonalnym i behawioralnym.

Zdaniem NIK wielość czynników wpływających na dochody podatkowe nie stanowi przeszkody do przedstawienia analizy łączącej przyjęty scenariusz makroekonomiczny z prognozą dochodów budżetowych. Nie bez znaczenia jest fakt, że prognozę tę opracowano w oparciu o model prognostyczny, zawierający określony scenariusz makroekonomiczny oraz o szacunki dotyczące wpływu czynników spoza tego modelu. Wyjaśnienie, jak silny wpływ na zmianę dochodów budżetowych wywierać miały czynniki ze sfery gospodarki, uwzględnione w modelu prognostycznym, a jaki – inne czynniki, w tym przede wszystkim czynniki instytucjonalne, pozwoliłoby lepiej zrozumieć naturę prognozowanego wzrostu dochodów budżetowych.

NIK nie kwestionuje faktu, że dołączanie wskazanych informacji do treści uzasadnienia nie jest obligatoryjne, dostrzega także celowość dążenia do ograniczenia objętości tego dokumentu. Jednakże uważa, że odbiorcy uzasadnienia powinni mieć możliwość zapoznania się z informacją, jaka jest siła oddziaływania prezentowanych wielkości makroekonomicznych na podstawowe wielkości dochodów budżetu państwa oraz dochodów sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 665-707, 2484-2491, 3345-3352)

1.2. Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2017

Dysponenci przedłożyli plany rzeczowe zadań w terminie do 14 czerwca 2016 r. w szczególności określonej w § 6 ust. 1 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017¹⁸ (tzw. nocie budżetowej). Wstępne kwoty wydatków, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, Minister Finansów przekazał dysponentom w dniach od 14 do 18 lipca 2016 r. W wyznaczonym przez Ministra Finansów terminie dysponenci opracowali i przedłożyli projekty planów dochodów i wydatków.

Wstępny projekt ustawy budżetowej na rok 2017 wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedłożył Radzie Ministrów 22 sierpnia 2016 r. Rada Ministrów rozpatrzyła projekt 25 sierpnia 2016 r. Ostateczny projekt ustawy budżetowej uchwalony przez Radę Ministrów 28 września 2016 r. wraz z uzasadnieniem wpłynął do Sejmu 30 września 2016 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych. W trakcie prac w Parlamencie prognoza dochodów jak i limit wydatków budżetu państwa ogółem w porównaniu do projektu rządowego, uległy zwiększeniu jedynie o 2,9 mln zł. Ustawa budżetowa na rok 2017 została uchwalona przez Sejm 16 grudnia 2016 r.¹⁹

¹⁸ Dz.U. poz. 735.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 108.

W dniu 24 października 2017 r. projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 przyjęty został przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu. Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 została uchwalona dnia 9 listopada 2017 r.

Przygotowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2017 r. zostało poprzedzone uchwaleniem przez Radę Ministrów *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016-2019* oraz przyjęciem w dniu 14 czerwca 2016 r. Założeń do projektu budżetu państwa na rok 2017.

Omówione w WFPF na lata 2016-2019 cele polityki społecznej i gospodarczej oraz średniookresowa prognoza sytuacji gospodarczej Polski były podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2017.

W WFPF na lata 2016-2019 określono wstępną kwotę wydatków na rok 2017, obliczoną na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych²⁰, w wysokości 762.544,2 mln zł. Jednak nie wyznaczono łącznego limitu wydatków dla budżetu państwa na rok 2017.

Na potrzebę ściślejszego powiązania planowania rocznego i średniookresowego NIK zwracała uwagę już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.²¹

(dowód: akta kontroli str. 922-1075, 1084-1170, 1189-1196, 1209-1295)

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazała, że w 2017 r. wprowadzono nowe przepisy, posiadające ponadroczny charakter, dotyczące planowania wieloletniego oraz projektu ustawy budżetowej, ujęte w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej²². Dokument ten – ma w odróżnieniu od rozporządzeń z lat poprzednich (tzw. not budżetowych) – mieć wymiar uniwersalny w celu zapewnienia narzędzi do szacowania prognoz w perspektywie dłuższej niż jeden rok budżetowy.

Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, w ramach trwających w 2017 r. prac dotyczących reformy systemu budżetowego, w tym między innymi w zakresie definicji polityki budżetowej i kształtu instrumentów tej polityki, przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw. Projektowane zmiany powinny pozwolić między innymi na integrację procesów planowania wieloletniego i planowania rocznego, zgodnie z kierunkami przewidzianymi w „Założeniach reformy systemu budżetowego”.

(dowód: akta kontroli str. 1284-1289)

1.3 Wyliczenie kwot wydatków, o których mowa w art. 112aa ufp.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w Ministerstwie Finansów ustalono łączną kwotę wydatków dla wybranych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych wymienionych w tym przepisie. Kwota ta wyniosła 764.799,7 mln zł i była o 5,0% wyższa od kwoty analogicznych wydatków prognozowanych na rok 2016. Została ona wykazana zarówno w uzasadnieniu i projekcie ustawy budżetowej przekazanym do Sejmu

²⁰ Kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1-3, pkt 8 ufp z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 ufp oraz Funduszu Pracy, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

²¹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2015 r., KBF.410.001.11.2015, P/15/001.

²² Dz.U. poz. 1154.

we wrześniu 2016 r., jak i w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.

Wcześniej, w WFPF na lata 2016-2019 kwotę wyżej wymienionych wydatków oszacowano na 762.544,2 mln zł, była więc ona o 2.255,5 mln zł mniejsza od kwoty zapisanej w ustawie budżetowej. Różnica wynikała przede wszystkim z przyjęcia w obliczeniach innych wartości skutków działań dyskrejonalnych, które oszacowano w czasie prac nad projektem ustawy budżetowej, w okresie po sporządzeniu WFPF na lata 2016-2019.

Ministerstwo Finansów nie miało bezpośredniego wpływu na trzy z pięciu wartości, jakie należało wziąć pod uwagę przy obliczaniu wydatków, czyli na analogiczne wydatki z roku poprzedniego, wartość średniookresowego celu inflacyjnego oraz wartość wskaźnika korygującego. Wartości te zostały ujęte w obliczeniach w prawidłowych kwotach. Czwartą wartość – prognozowaną na 2017 r. dynamikę realnego PKB – przyjęto w wysokości zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2017 r.

W przypadku ostatniej, piątej wartości, wykorzystanej przy obliczaniu wydatków wymienionych w art. 112aa ust. 1 ufp, czyli wartości wpływu działań dyskrejonalnych na wielkość dochodów publicznych, wzięto pod uwagę skutki następujących działań:

- uchwalenie projektowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw – skutki oszacowano na plus 3.689,0 mln zł,
- wprowadzenie klauzuli o unikaniu opodatkowania ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – skutki oszacowano na plus 2.700,0 mln zł,
- wprowadzenie tzw. pakietu paliwowego ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw – skutki oszacowano na plus 2.500,0 mln zł,
- wprowadzenie nowego rozwiązania dotyczącego zwiększenia obciążeń podatkowych handlu wielkopowierzchniowego – skutki oszacowano na plus 972,0 mln zł,
- wprowadzenie jednolitego pliku kontrolnego ustawą z dnia 10 września o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – skutki oszacowano na plus 700,0 mln zł,
- uchwalenie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągali kredyt mieszkaniowy – skutki oszacowano na minus 600,0 mln zł,
- kompleksowe uregulowanie zasad odliczania podatku VAT od samochodów osobowych oraz innych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony - skutki oszacowano na minus 661,0 mln zł,
- niższe niż zakładano pierwotnie w ustawie budżetowej na 2016 r. wpływy z tytułu ustanowienia podatku od niektórych instytucji finansowych – skutki oszacowano na minus 1.463,0 mln zł,
- wycofanie zakładanego w ustawie budżetowej na 2016 r. wprowadzenia podatku od sklepów wielkopowierzchniowych – skutki oszacowano na minus 2.084,2 mln zł.

W czterech przypadkach, związanych z uchwaleniem ustaw, skutki działań dyskrejonalnych oszacowano w innej wartości niż odpowiednie skutki opisane w uzasadnieniach projektów tych ustaw. Wynikało to z faktu, że źródłem danych uwzględnionych przy obliczaniu wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 ufp, były

pisma z właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa Finansów, w których dokonywano aktualnych szacunków, a także obliczenia wykonane w Departamencie Polityki Makroekonomicznej. Ponadto szacunki wykonane na potrzeby oceny skutków regulacji dotyczyły projektów ustaw, których treść podlegała zmianom w trakcie prac legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 647-718, 939-978, 2492-2496)

Kwota wydatków ustalonych zgodnie z art. 112aa ust. 1 ufp stanowiła punkt wyjścia dla oszacowania limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 ufp. Limit ten ustalono w ustawie budżetowej na rok 2017 w kwocie 571.793,0 mln zł (art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej przed jej nowelizacją). W obliczeniach wykonanych w Ministerstwie Finansów uwzględniono wszystkie składniki kwoty limitu wydatków, określone w art. 112aa ust. 3 ufp, z uwzględnieniem ust. 2.

Po:

- odjęciu od limitu wydatków, określonego w art. 112aa ust. 3 ufp, wydatków z funduszy i rachunków o których mowa w art. 11a, 163 i 223 ufp objętych tym limitem,
- wyeliminowaniu z obliczeń skutków przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a tymi funduszami i rachunkami,
- dodaniu planowanych wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp, oraz wydatków budżetu państwa podlegających refundacji ze środków z Unii Europejskiej

otrzymano kwotę równą 385.768,1 mln zł, która – zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową – stanowiła limit przy planowaniu wydatków budżetu państwa. Ostatecznie wydatki budżetu państwa zaplanowano w kwocie 384.773,5 mln zł, czyli o 994,6 mln zł niższej od limitu wynikającego z reguły wydatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 351-357, 402-424, 442-449, 724-923, 2492-2496, 2509)

NIK zwraca uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej nie wyjaśniono, w jaki sposób kwoty wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ufp, wpływały na poziom planowanych wydatków budżetu państwa oraz poziom prognozowanych wydatków jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych objętych regułą wydatkową. Mimo to kwoty te przedstawiono w rozdziale III uzasadnienia, zatytułowanym *Podstawowe wielkości budżetu państwa w 2017 r.*, oraz w rozdziale V, zatytułowanym *Wydatki budżetu państwa w 2017 r.*

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej poinformowała, że określona w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2017 kwota wydatków oraz nieprzekraczalny limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, przedstawiały kontekst dla limitu wydatków budżetu państwa, determinując jego wysokość.

Zdaniem NIK, celowe jest przedstawienie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na budżet państwa poprzez pokazanie, w jaki sposób limit wydatków, określony w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej, ogranicza wielkość wydatków budżetu państwa. Bez wyodrębnienia – w kwocie limitu wydatków ustalonego zgodnie z art. 112aa ust. 3 ufp – limitu stanowiącego ograniczenie przy planowaniu wydatków budżetu państwa, niejasny staje się cel, zamieszczenia informacji o wydatkach obliczonych na podstawie art. 112aa ust. 1 i 3 ufp w rozdziałach dotyczących budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 358-369, 708-723)

1.4 Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa

Prognoza dochodów budżetu państwa na rok 2017 w ustawie z 16 grudnia 2016 r. wyniosła 325.428,0 mln zł i była wyższa o 11.619,5 mln zł (o 3,7%) od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2016.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 wskazano, że na skutek prognozowanego wzrostu gospodarczego, umiarkowanego tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, zmian systemowych uszczelniających system podatkowy oraz zwiększenia efektywności poboru podatków przez administrację skarbową dochody podatkowe budżetu państwa, w porównaniu do roku ubiegłego, powinny wzrosnąć o 25.015,2 mln zł (o 9,1%), w tym z tytułu VAT o 14.800 mln zł (o 11,5%). Wzrost dochodów podatkowych w 2017 r. miał zostać odbudowany w wyniku uszczelniania systemu podatkowego.

Przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2017 prognoza dochodów niepodatkowych była o 13.454,7 mln zł niższa od prognozowanych w 2016 r., z uwagi na brak planowanych dochodów ze sprzedaży w drodze aukcji rezerwacji częstotliwości LTE oraz planowanej niższej wpłaty z zysku NBP.

Limit wydatków budżetu państwa w uchwalonej 16 grudnia 2016 r. ustawie budżetowej na rok 2017, wyniósł 384.773,5 mln zł i był wyższy o 16.225,0 mln zł, tj. o 4,4%, od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2016. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z uwzględnienia całorocznych skutków finansowych na program *Rodzina 500 plus* (program został uruchomiony 1 kwietnia 2016 r.) – o 6.111,9 mln zł, z tytułu planowanego obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn i waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych – 1.830,9 mln zł oraz zwiększenia wydatków na świadczenia rodzinne, w tym zasiłki rodzinne – o 1.787,8 mln zł. Zwiększono również planowane wydatki na obronę narodową oraz realizację programu wieloletniego *Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)* (o 1.453,3 mln zł), a także na nakłady na infrastrukturę drogową i kolejową, w tym na Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) i Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku (o 2.144,9 mln zł).

W budżecie państwa na rok 2017, w porównaniu do planu z ustawy budżetowej na rok 2016, zredukowano limit wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa (o 1.400,0 mln zł, tj. o 4,4%) i środki własne Unii Europejskiej (o 1.078,2 mln zł, tj. 5,6%). Zmniejszenie planu wydatków wynikało, w szczególności ze spadku stóp procentowych na rynkach finansowych, niższego poziomu płatności zaplanowanej przez Komisję Europejską w projekcie unijnego budżetu oraz skutków finansowych wejścia w życie przepisów nowej decyzji o systemie środków własnych UE²³ za lata 2014–2015.

Deficyt budżetu państwa zaplanowano w kwocie 59.345,5 mln zł, tj. o 8,4% wyższej od deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2016. Wzrost deficytu został uzasadniony planowanym pokryciem niedoborów środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo w całości z budżetu państwa. W planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2017 r. nie przewidziano pożyczki z budżetu państwa.

Planowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich na rok 2017 r. wyniosły odpowiednio 60.213,9 mln zł i 69.848,4 mln zł, tj. 112,7% i 97,5% wielkości ujętych

²³ Decyzja Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom) – Dz. Urz. UE L 168 z 07.06.2014, str. 105.

w ustawie budżetowej na rok 2016²⁴. Deficyt zaplanowano w kwocie 9.634,5 mln zł, tj. prawie dwukrotnie niższej niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2016 (18.211,4 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 1998-2004, 2011, 2016, 2020-2186)

W toku wykonywania budżetu Ministerstwo Finansów dokonało analizy bieżących danych sprawozdawczych o wydatkach budżetu państwa, z której wynikało, że w skali całego 2017 r. będą one istotnie niższe od zakładanych w ustawie budżetowej. Wpłynęła na to głównie dobra sytuacja na rynku pracy – wzrost wynagrodzeń i zatrudnienia – przekładająca się na wzrost przychodów ze składek na ubezpieczenia społeczne²⁵ i niższe zapotrzebowanie na dotacje z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz redukcja składki Polski do budżetu Unii Europejskiej należnej za 2017 r.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 wskazano na podjęte przez dysponentów części budżetowych decyzje o blokowaniu planowanych wydatków (7.566,7 mln zł²⁶) oraz nierozdysponowanie w ustawowym terminie – art. 154 ust. 1 ufp (tj. do 15 października) – środków ujętych w rezerwach celowych (o 1.879,4 mln zł). Łącznie możliwe było zmniejszenia limitu wydatków budżetu państwa na kwotę 9.446,1 mln zł.

Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2017 wynikała między innymi z potrzeby sfinansowania skutków wynikających z uchwalonej w dniu 12 października 2017 r. ustawy o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla (tzw. deputatów węglowych). Ustalenie priorytetów, na które przekierowano wydatki – między innymi dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A., zabezpieczenie świadczeń wypłacanych w ramach programu *Rodzina 500 plus* – wynikało z decyzji Rady Ministrów.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, uchwalonej 9 listopada 2017 r., podstawowe wielkości budżetu państwa – dochody, wydatki i deficyt – nie uległy zmianie. Wydatki pomiędzy częściami budżetu państwa przesunięto na kwotę 9.586,8 mln zł, tj. 2,5% planowanych wydatków budżetu państwa na 2017 r. W porównaniu do projektu rządowego zmiany ustawy budżetowej, w Sejmie dodatkowo dokonano alokacji środków między częściami budżetowymi na kwotę 140,7 mln zł.

W porównaniu do budżetu przed nowelizacją o 1,0 punkt procentowy zwiększył się udział wydatków w grupie wydatki majątkowe i zmniejszył się udział w pozostałych grupach, w tym w grupie środki własne Unii Europejskiej o 0,6 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 1180-1188, 1998-2004, 2012-2016, 2187-2304, 3311-3344)

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej – *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w 2017 r.* określono limity wydatków na wynagrodzenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w poszczególnych częściach budżetu państwa w szczególności działów klasyfikacji budżetowej. Jedynie w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* wyodrębniono dodatkową

²⁴ Po nowelizacji.

²⁵ Wpływy składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za trzy kwartały 2017 r. w porównaniu do wykonania za trzy kwartały 2016 r. wzrosły o 8,2%.

²⁶ Z czego w częściach 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 4.050,0 mln zł, 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w kwocie 500,0 mln zł, 84 – Środki własne Unii Europejskiej w kwocie 2.370,0 mln zł, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa w kwocie 600,0 mln zł oraz w części 15 – Sądy powszechne w kwocie 46,7 mln zł.

pozycję – Dział 750 *Administracja publiczna* – nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości 1.000,0 tys. zł. Kwota ta zgodnie z materiałami przedłożonymi przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. w zakresie części 16 została zaplanowana w rozdziale 75095 – *Pozostała działalność* z przeznaczeniem na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. przeprowadzanej u dysponentów części budżetowych wskazują, że nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe były wypłacane ze środków pozostających w ich dyspozycji co do zasady z rozdziału 75001 – *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej*. Odmienne w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, gdzie nagrody wypłacono w całości ze środków zaplanowanych w rozdziale 75095 - *Pozostała działalność*. W 2017 r. na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w skontrolowanych przez NIK 71 jednostkach budżetowych wydatkowano łącznie 8,7 mln zł, w tym 0,9 mln z pozycji wyodrębnionej w załączniku nr 6 w części 16 –ł.

W wyjaśnieniach odnośnie wskazania przyczyn niejedolitej prezentacji środków na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w ustawie budżetowej na rok 2017 Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński podał między innymi, że na podstawie art. 138 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów dysponenti części budżetowych. Wskazał również, że analogicznie jak w latach ubiegłych, podstawą zaplanowania tych wydatków były materiały przedłożone przez Szefa Kancelarii Rady Ministrów. Taki sposób prezentacji danych występował począwszy od 2001 roku. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami przyjęty sposób prezentowania środków planowanych na ten cel zapewnia transparentność wydatków publicznych i daje możliwość pozyskiwania opinii publicznej informacji odnośnie do wysokości wynagrodzeń przeznaczonych dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, dla których nagrody planowane są w części „16. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów”. Zwrócił także uwagę, iż załącznik do ustawy budżetowej „Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych” jest co roku przedmiotem kontroli NIK, a sposób prezentacji danych nie był dotychczas przez NIK kwestionowany.”

Minister Finansów, zgodnie z art. 138 ufp, odpowiada za opracowanie projektu budżetu. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje wyodrębniania środków przeznaczonych na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Nie neguje również metodologii opracowania wskazanego załącznika do ustawy budżetowej. Niemniej jednak mając na uwadze ustalenia kontroli, z których wynika, że w 2017 r. z środków zaplanowanych w wyodrębnionej pozycji sfinansowano tylko 10,3% wszystkich nagród wypłaconych osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w skontrolowanych 71 jednostkach, należy zwrócić uwagę, że taka prezentacja wydatków dotyczących nagród, w ocenie NIK, nie zapewnia, wbrew przedstawionemu wyżej stanowisku, transparentności wydatków publicznych i nie daje pełnego obrazu o środkach przeznaczonych na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

(dowód: akta kontroli str. 1985-1995, 3345-3352)

1.5 Planowanie wydatków w części 81 – *Rezerwa ogólna* i części 83 – *Rezerwy celowe*

W ustawie budżetowej zaplanowano rezerwę ogólną w kwocie 228,5 mln zł. Poziom planowanej rezerwy stanowił 0,06% wydatków budżetu i był 3,4 razy mniejszy od limitu wynikającego z art. 140 ust.1 ufp (w 2017 r. limit wynosił 769,5 mln zł). W budżecie na 2015 r. i 2016 r. udział rezerwy ogólnej w wydatkach budżetu państwa wynosił odpowiednio: 0,06% i 0,05%.

(dowód: akta kontroli str. 15-46, 50-59)

W ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. w części 83 – *Rezerwy celowe*, zaplanowano 80 rezerw celowych na łączną kwotę 23.562,3 mln zł. W porównaniu do roku 2016, kwota rezerw zaplanowanych w ustawie budżetowej wzrosła o 1.376,3 mln zł, tj. o 6,2%²⁷. Na zwiększenie kwoty rezerw wpływ miało w szczególności zwiększenie wydatków na dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa – poz. 5 i na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – poz. 34.

(dowód: akta kontroli str. 2510-2511, 2515, 2519-2520, 2581-2635)

W wyniku badania prawidłowości planowania rezerw celowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zaplanowane w nich wydatki na dotacje dla jednostek nadzorowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych nie spełniały przesłanki określonej w art. 140 ust. 2 pkt 1 ufp.

Wydatki na dotacje dla jednostek nadzorowanych²⁸ przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów zaplanowano w kwocie 31,0 mln zł w rezerwie celowej pod pozycją 81. Wystąpiła o to Pani Minister Beata Kempa – Członek Rady Ministrów, pełniąca obowiązki Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁹. Minister Finansów nie uwzględnił tej propozycji. W projekcie ustawy budżetowej przygotowanym na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 28 września 2016 r. dotacje były ujęte w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*³⁰. Rada Ministrów, na posiedzeniu w dniu 28 września 2016 r., postanowiła przesunąć środki na dotacje dla wyżej wymienionych podmiotów z części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* do części 83 – *Rezerwy celowe*.

(dowód: akta kontroli str. 2519, 2581-2591, 2660-2662, 2667-2677)

Pani Minister wyjaśniła, że celem zgłoszonej propozycji było zapewnienie jak najbardziej racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi. W latach wcześniejszych jednostki miały stosunkowo niski poziom wykonania planów finansowych. Kontrola przeprowadzona przez Centrum Oceny Administracji KPRM w Państwowej Agencji Kosmicznej wskazała problemy w funkcjonowaniu tej jednostki i rozważenie istotnych zmian w systemie nadzoru nad jednostkami podległymi Prezesowi Rady Ministrów. Ponadto zwróciła uwagę, że w planie finansowym części 16 wydatki na działalność wyżej wymienionych jednostek ujmowane były tylko w postaci dotacji podmiotowych i celowych dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, bez szczegółowego podziału na pozycje

²⁷ Rezerwy w 2016 r. zaplanowano w kwocie łącznej 22.186,0 mln zł.

²⁸ Dotyczyło to Ośrodka Studiów Wschodnich, Polskiej Agencji Kosmicznej, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Instytutu Zachodniego.

²⁹ W okresie od 18 listopada 2015 r. do 18 grudnia 2017 r.

³⁰ W rozdziałach 75061 – Ośrodek Studiów Wschodnich, 75065 – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 75086 – Działalność Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego oraz 73012 – Działalność Polskiej Agencji Kosmicznej.

klasyfikacji budżetowej. Tym samym – jej zdaniem – spełniona była przesłanka z art. 140 ust. 2 pkt 1 ufp³¹.

Zdaniem NIK wskazane w wyjaśnieniach przyczyny nie stanowią przesłanki do utworzenia rezerwy na dotacje dla jednostek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Z treści art. 140 ust. 2 pkt 1 ufp wynika, że rezerwa tworzona jest w przypadku, gdy szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej, czego nie można powiedzieć przy przekazywaniu środków w formie dotacji dla jednostek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 2678-2679)

Wydatki na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, w wysokości 20,0 mln zł, w projekcie ustawy budżetowej z dnia 20 sierpnia 2016 r., zaplanowano w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w dziale 550 – *Hotele i restauracje*, w rozdziale 55003 – *Bary mleczne*. W projekcie ustawy budżetowej z dnia 26 września 2016 r. wydatki te zmniejszono do kwoty 18,0 mln zł i włączono do pozycji 44 rezerwy celowej pn. *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych*.

(dowód: akta kontroli str. 2513, 2519, 2581-2591, 2695-2704)

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała między innymi tym, że analiza *ex post* szeregu czasowego wykorzystania wydatków na realizację dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w latach 2009-2016 wykazała narastające różnice w planowaniu i wykonaniu sięgające 47,5 % w roku 2015 (w odniesieniu do ustawy budżetowej) oraz 33,7 % w roku 2016. Biorąc pod uwagę powyższe, oraz fakt, że bary mleczne ujmowane są w części 19 w odrębnym dziale klasyfikacji budżetowej, co uniemożliwiałoby ewentualne przeniesienia niewykorzystanych środków w trakcie roku budżetowego (art. 171 ufp), w ustawie budżetowej na rok 2017 przedmiotowa dotacja została ujęta w rezerwie celowej. Zdaniem Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa rozwiązanie takie zapewniało większą elastyczność wykorzystania środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 2581-2591)

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę elastycznego wykorzystania środków z rezerw, ale podkreśla też wagę dążenia do zapewnienia precyzji w planowaniu i stabilności gospodarowania budżetowego. Zwraca również uwagę, że w obu wymienionych wyżej przypadkach zarówno w roku 2016, jak i w 2018 wydatki te zostały zaplanowane w budżetach części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* i części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

W załączniku nr 2 do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. w części 83 – *Rezerwy celowe*, w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2017”, nie podawano podstawy prawnej utworzenia rezerw celowych, tj. nie wskazano art. 140 ust. 2 ufp i konkretnego punktu/podpunktów tego przepisu przy odpowiedniej pozycji rezerw.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że wskazana informacja o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa jest materiałem uzupełniającym, przekazywanym do Sejmu na potrzeby prac nad projektem ustawy

³¹ Pani Minister Beata Kempa w piśmie z dnia 26 marca 2018 r. (nr DPH.581.1.2018) złożyła wyjaśnienia na pytania zadane przez kontrolerów NIK w ramach kontroli P/18/001 Wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

budżetowej i obejmuje przede wszystkim rozwinięcie informacji o celach, na które zaplanowano poszczególne tytuły rezerw.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazał, że przepis art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określający przypadki uprawniające do tworzenia rezerw celowych w budżecie państwa, dotyczy przepisów proceduralnych w zakresie opracowywania i uchwalania budżetu, których dodatkowe ujmowanie przy każdej z rezerw celowych w ustawie budżetowej mogłoby zaburzyć przyjętą zgodnie z przepisami, klarowną i jednolitą strukturę budżetu w części wydatkowej. Podał też, że przyjęte w art. 140 ust. 2 ufp podstawy tworzenia rezerw celowych mogą w niektórych przypadkach tytułów rezerw pokrywać się (np. rezerwa celowa poz. 4 czy poz. 59), co – jego zdaniem – determinuje brak podstaw do rozszerzenia o prezentację tych informacji załącznika wydatków budżetu państwa.

Rezerwy celowe mogą być tworzone na wydatki spełniające warunki enumeratywnie określone w art. 140 ust. 2 ufp – zdaniem NIK – niezależnie od tego, że przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku, zasadnym byłoby wskazywanie, w miarę możliwości, w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej szczegółowej podstawy prawnej utworzenia każdej z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 2581-2591, 3345-3352)

W ustawie z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej obniżono limit wydatków w części 83 – *Rezerwy celowe* do kwoty 22.088,0 mln zł, tj. o 6,3% w stosunku do zaplanowanego w ustawie budżetowej. Przewidziano ponadto możliwość utworzenia rezerwy celowej na dotacje celowe i podmiotowe dla Krajowego Zasobu Nieruchomości. Utworzono też dwie nowe rezerwy na łączną kwotę 405,2 mln zł. Rezerwę na *realizację ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, na realizację dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny*, w wysokości: 317,0 mln (poz. 89) utworzono w celu zabezpieczenia dodatkowych środków, głównie na realizację programu *Rodzina 500 plus* i sfinansowanie uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Rezerwę na *sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej w związku z ustawą o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej*, w wysokości: 88,2 mln zł (poz. 90) utworzono w celu umożliwienia pełnego wykorzystania pozostałych środków zabezpieczonych na powyższe zadanie w kwocie 134,0 mln zł, w trybie art. 154 ust. 9 ufp³². Minister Zdrowia pismem z dnia 19 października 2017 r. poinformował Ministra Finansów o rozdysponowaniu 45,8 mln zł (34,2%) z przyznanej kwoty 134,0 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2017 i zmiany³³ ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 umożliwiono wykorzystanie pozostałych środków w kwocie 88,2 mln zł do 15 grudnia 2017 r.³⁴

(dowód: akta kontroli str. 2514, 2520, 2659-2661, 2667, 2684-2694)

³² Minister Finansów, po uzyskaniu pozytywnej Opinii nr 133 Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej, uchwalonej w dniu 12 października 2017 r., dokonał zmiany przeznaczenia rezerw: poz. 26 i 65 w łącznej kwocie 134,0 mln zł.

³³ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 2161).

³⁴ Art. 16c ust. 7 ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 2161).

W ustawie z dnia 6 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017³⁵ upoważniono Ministra Finansów do dokonania zmiany przeznaczenia rezerw celowych w celu realizacji zadań wymienionych w tej ustawie (po podsumowaniu w łącznej kwocie do 1.881,3 mln zł³⁶). Wprowadzenie zmian miało umożliwić przekazanie środków na cele zgłaszane przez dysponentów w toku realizacji budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 2661-2662, 2717-2748)

W rezerwach celowych budżetu środków europejskich, w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej, zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 35.974,0 mln zł, tj. o 3,4% wyższej niż przed rokiem. Rezerwy celowe stanowiły 51,5% planowanych wydatków budżetu środków europejskich.

W projekcie budżetu państwa na rok 2017, zatwierdzonym przez Radę Ministrów 28 września 2016 r. i przekazanym do Sejmu, w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania i dofinansowania zadań w kwocie 1.989,6 mln zł, z tego 682,6 mln zł w rezerwach budżetu państwa³⁷ i 1.307,0 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich³⁸. Łącznie przy planowaniu budżetu na 2017 rok uwzględniono 133 zapewnienia finansowania lub dofinansowania dotyczące roku 2017 w budżecie państwa i budżecie środków europejskich.

Zdaniem NIK wydatki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań udzielone w latach poprzednich i realizowane w częściach budżetowych dysponentów, powinny być planowane w tych częściach. Ponadto NIK wskazuje na ustalenia kontroli zawarte w *Informacji o wynikach kontroli wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań*³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2521, 2636-2638, 3058-3059; 3067-3074; 3094-3098)

1.6 Wydatki na cele obronne

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2017 r. przeznaczyć z budżetu państwa wydatki w wysokości nie niższej niż 2% PKB z roku poprzedniego⁴⁰. Udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne RP powinien wynieść co najmniej 20%⁴¹, a udział wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach na finansowanie potrzeb obronnych państwa – nie mniej niż 2,5%⁴².

W projekcie ustawy budżetowej na 2017 r. zaplanowano wydatki:

- określone w art. 7 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy w wysokości 37.152,0 mln zł, co stanowiło 2,0% planowanej wartości PKB,
- majątkowe na potrzeby obronne RP w wysokości 10.438,4 mln zł, co stanowiło niemal 28% planowanych wydatków ogółem na finansowanie potrzeb obronnych,
- przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w wysokości 928,8 mln zł, co stanowiło 2,5% planowanych wydatków na potrzeby obronne.

³⁵ Dz.U. poz. 2312.

³⁶ Art. 15a-15f dodany do ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017.

³⁷ Pozycje rezerw (część 83, załącznik nr 2 do projektu ustawy budżetowej): 4, 8, 9, 45, 57 i 59.

³⁸ Pozycja rezerwy (część 83, załącznik nr 4 do projektu ustawy budżetowej): 98.

³⁹ KBF.430.012.2016, Nr ewid. 204/2016/P/16/008/KBF.

⁴⁰ Art. 7 ust. 1 ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 listopada 2017 r.).

⁴¹ Art. 7 ust. 3.

⁴² Art. 7 ust. 3b ustawy.

Z dokumentów przedstawionych w trakcie kontroli wynika, że Minister Finansów prawidłowo ustalił dolny limit wydatków budżetu państwa na 2017 r. na finansowanie potrzeb obronnych.

Kwoty zaplanowane w projekcie ustawy nie zostały zmienione w trakcie prac legislacyjnych. W ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. wydatki na cele związane z obronnością państwa również zaplanowano z uwzględnieniem wymogów ustawowych dotyczących: kwoty w relacji do wartości PKB, udziału wydatków majątkowych, udziału wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe.

(dowód: akta kontroli str. 338-350, 2481-2483)

1.7 Przebieg prac nad opracowaniem harmonogramu

Zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴³ proces przygotowywania harmonogramu realizacji budżetu państwa realizowany był w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor. Analiza dokumentacji związanej z opracowaniem harmonogramu na 2017 r. wykazała, że 17 listopada 2016 r. Minister Finansów przekazał do dysponentów pismo z informacją o trybie opracowania harmonogramu na 2017 rok wraz z informacją o wprowadzonych modyfikacjach systemu. Harmonogram dochodów i wydatków, opracowany na podstawie zatwierdzonych w systemie Trezor projektów planów finansowych w dniu 22 lutego 2017 r., został podpisany przez Ministra Finansów. Po uchwaleniu ustawy budżetowej i zatwierdzeniu planów finansowych dysponentów, harmonogram został dostosowany, zgodnie z wytycznymi z 17 listopada 2016 r., wyłącznie w zakresie zmian u dysponentów, u których plan finansowy różnił się od kwot objętych projektem planu finansowego. Harmonogram realizacji budżetu państwa na 2017 rok, sporządzony na podstawie planów finansowych, został zatwierdzony przez Ministra Finansów 14 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1712-1740)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie budżetu państwa.

Przygotowane w Ministerstwie Finansów prognozy makroekonomiczne, stanowiące podstawę planowania budżetu państwa na 2017 r., uwzględniały informacje dostępne w czasie sporządzania tych prognoz, a także ryzyka wynikające z oddziaływania czynników zewnętrznych na przyszły stan gospodarki w Polsce. Kwoty wydatków wskazanych w art. 112aa ust. 1 i 3 ufp były obliczone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wydatki na finansowanie potrzeb obronnych zostały zaplanowane z uwzględnieniem art. 7 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Rezerwa ogólna została zaplanowana w kwocie 228,5 mln zł zgodnie z art. 140 ust. 1 ufp i nie przekroczyła limitu 0,2% planowanych wydatków budżetowych.

NIK zwróciła uwagę na dwa przypadki w których wydatki zabezpieczone w rezerwach, nie spełniły przesłanki z art. 140 ust. 2 pkt 1 ufp i powinny być zaplanowane w częściach budżetowych dysponentów analogicznie jak w latach 2016 i 2018.

Ponadto NIK wskazuje na zasadność zamieszczenia w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej:

⁴³ Dz.U. poz. 69 z 2016 r.

- informacji o oddziaływaniu prezentowanego scenariusza makroekonomicznego na dochody i wydatki budżetu państwa oraz dochody i wydatki sektora finansów publicznych,
 - informacji o łącznym limicie wydatków budżetu państwa ustalonym przy wykorzystaniu stabilizującej reguły wydatkowej,
- oraz rozważenia podania podstawy prawnej utworzenia każdej z rezerw celowych.

2. Wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych i wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe

2.1 Zmiany i realizacja harmonogramu

Opis stanu faktycznego

We wszystkich miesiącach 2017 r., z wyjątkiem grudnia (mniej o 5,5%, tj. 1.550,7 mln zł), dochody budżetu państwa przekroczyły kwoty przyjęte w harmonogramie. Odchylenia zrealizowanych dochodów wyniosły od 1,9% w listopadzie do 14,4% w kwietniu, z wyłączeniem czerwca i wynikały przede wszystkim z wyższych od prognozowanych dochodów z podatku od towarów i usług. Największe odchylenie wykonania dochodów od prognozy przyjętej w harmonogramie nastąpiło w czerwcu 2017 r. o 46,1% (o 10.522,1 mln zł). Na wyższą realizację dochodów w czerwcu wpływ miała wpłata z zysku NBP w kwocie 8.740,9 mln zł (prognoza wynosiła 627,6 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 1915-1918, 1930-1941)

Zgodnie z art. 147 ust. 3 ufp harmonogram realizacji wydatków był aktualizowany na wnioski dysponentów części budżetowych. W 2017 roku w Ministerstwie Finansów zatwierdzono w systemie Trezor 8.682 wnioski o modyfikację harmonogramu na łączną kwotę 32.186,8 mln zł⁴⁴, tj. o 12,3% więcej wniosków niż rok wcześniej.

Wyższa kwota i liczba wniosków o zmianę harmonogramu w porównaniu do roku 2016 wynikała głównie z dokonanych przez dysponentów aktualizacji harmonogramów wydatków wynikających z nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2017.

Wydatki budżetu państwa w poszczególnych miesiącach były niższe od kwot przyjętych w harmonogramie, z wyjątkiem grudnia, gdzie wyniosły 50.092,9⁴⁵ mln zł i były o 8.891,9 mln zł wyższe od kwoty w harmonogramie. Niższe wydatki od kwot przyjętych w harmonogramie związane były między innymi z:

- utrzymującą się w 2017 r. dobrą sytuacją na rynku pracy przekładającą się na wzrost przychodów ze składek na ubezpieczenie społeczne i wynikające stąd niższe zapotrzebowanie na dotacje z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- mniejszą liczbą osób pobierających świadczenia z Funduszu Emerytalno-Rentowego,
- wolniejszym od zakładanego tempem realizacji wydatków majątkowych.

Na wyższe wydatki w grudniu od zaplanowanych w harmonogramie wpłynęła realizacja postanowień ustawy o zmianie ustawy budżetowej i związana z tym wypłata świadczeń rekompensacyjnych z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla, dokapitalizowanie Polskiego Funduszu Rozwoju oraz Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu, a także dotacja dla Narodowego Funduszu Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 1917-1929)

⁴⁴ Łącznie po 22 lutego 2017 r.

⁴⁵ Na podstawie bazy danych Ministerstwa Finansów z wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa w 2017 r. z 9 marca 2018 r. i sprawozdań operacyjnych MF.

2.2. Rozdysponowanie środków z części 81 – *Rezerwa ogólna* i części 83 – *Rezerwy celowe*

W 2017 r. rezerwę ogólną rozdysponowano w kwocie: 227,6 mln zł, tj. 99,6% planu, zgodnie z art. 155 ufp. Prezes Rady Ministrów rozdysponował 90,5% kwoty rezerwy ogólnej (205,9 mln zł z 228,5 mln zł). Na podstawie uchwał Rady Ministrów rozdysponowano 13,3 mln zł, tj. 5,8%, a na podstawie uprawnienia Ministra Finansów, wynikającego do dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, rozdysponowano 8,4 mln zł, tj. 3,7%. Zwiększono plany wydatków w 20 częściach budżetowych, w tym w 14 województwach. Skontrolowano wszystkie decyzje Ministra Finansów dotyczące rozdysponowania rezerwy ogólnej. Minister podejmował decyzje w ramach swoich kompetencji bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 62-195)

W 2017 r. rezerwy celowe rozdysponowano w kwocie 20.202,0 mln zł, co stanowiło w 91,5% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej po nowelizacji. W 2016 r. wskaźnik ten wyniósł 93,5%.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazał między innymi, że różnice w poziomie zaplanowanych środków i ich rozdysponowania wynikały w dużej mierze z poziomu zapotrzebowań oraz ze zmian w harmonogramie realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2515-2520, 2820, 2822-3057, 2522-2539)

W wyniku zmiany ustawy budżetowej dodano dwie nowe pozycje rezerw na łączną kwotę 405,2 mln zł, z których rozdysponowano 30,6 mln zł (tj. 7,6%). Z poz. 89 rezerwy przeznaczonej na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, na realizację dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny, w wysokości 317,0 mln zł, rozdysponowano zaledwie 20,8 mln zł, tj. 6,6 %.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśnił między innymi, że rozdysponowanie środków wynikało z niskiego zapotrzebowania beneficjentów na sfinansowanie świadczeń w ramach programu *Rodzina 500 plus*. Na wnioski Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) oraz poszczególnych wojewodów z rezerwy uruchomiono kwotę 16,2 mln zł, natomiast środki na ulgi kolejowe w kwocie 4,1 mln zł rozdysponowano w pełnej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 2520, 2601-2604, 2611-2616)

Z pozycji 90 rezerwy przeznaczonej na sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej, o których mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej⁴⁶ w wysokości 88,2 mln zł rozdysponowano 9,8 mln zł, tj. 11,2 %.

Z wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wynika, że Minister Finansów weryfikował zapotrzebowanie na środki na etapie opiniowania projektu ustawy. Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji koszt wyposażenia gabinetu profilaktyki zdrowotnej w szkole wynosił 6.700 zł. Założono doposażenie 20.000 szkół. Niskie wykorzystanie rezerwy było spowodowane ograniczonym czasem na przygotowanie, składanie i weryfikację wniosków o uruchomienie rezerwy celowej, jak również wynikało z ograniczonego kręgu

⁴⁶ Dz.U. poz. 1774.

podmiotów prowadzących szkoły (tylko jednostki samorządu terytorialnego w ramach zadań własnych), które mogły złożyć takie wnioski. Zapotrzebowanie dysponentów na środki z rezerwy wyniosło 11,2%.

(dowód: akta kontroli str. 2520, 2601-2616, 2659-2661, 2680-2694)

Rezerwę na dotacje celowe i podmiotowe dla Krajowego Zasobu Nieruchomości (poz. 91), utworzoną z kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, rozdysponowano w całości (24,4 mln zł). Powyższe środki przeznaczone na pokrycie wyposażenia Krajowego Zasobu Nieruchomości w środki trwałe, wartości niematerialne i prawne oraz inne składniki aktywów niezbędne do rozpoczęcia przez niego działalności, a także na pokrycie kosztów realizacji zadań, organizacji i funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości, w tym na wynagrodzenia pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 2514, 2520, 2660-2661)

Na koniec 2017 r., po uwzględnieniu nowelizacji ustawy budżetowej oraz zmian dokonanych w trakcie roku, z rezerw celowych rozdysponowano 20.202,0 mln zł, tj. 91,5% planu po zmianach. W porównaniu do roku ubiegłego, stopień ich rozdysponowania był niższy o 2,0 punkty procentowe (2016 r. – 93,5%).

W 2017 r. dokonano zmiany przeznaczenia 25 tytułów rezerw, na kwotę łączną 4.979,9 mln zł, tj. blisko czterokrotnie wyższą niż w budżecie państwa w roku 2016⁴⁷, w tym: 3.098,6 mln zł, na podstawie art. 154 ust. 9 ufp. oraz 1.881,3 mln zł. Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017. Minister Finansów wykonując dyspozycje zawarte w wyżej wymienionej ustawie, dokonał zmiany przeznaczenia pozycji 8 rezerwy pn. *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków...*⁴⁸, na łączną kwotę 1.881,3 mln zł. i w ten sposób zabezpieczył środki na realizację zadań określonych w art. 15a-15f tej ustawy. Najwyższe kwoty dotacji przeznaczono przede wszystkim dla Narodowego Funduszu Zdrowia na sfinansowanie świadczeń gwarantowanych (1.000,0 mln zł) oraz dla Funduszu Reprywatyzacji na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych (200,0 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 2515-2520, 2717-2748)

Mimo zmiany przeznaczenia pozycji rezerwy 8⁴⁹, zawierała ona najwięcej środków niewykorzystanych⁵⁰. Z rezerwy tej rozdysponowano 2.929,7 mln zł, tj. 71,8%. Nie wykorzystano środków w kwocie 1.148,1 mln zł, tj. 28,2% kwoty po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 2519)

Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że na niski poziom rozdysponowania środków z rezerwy celowej poz. 8 wpływ miały między innymi takie czynniki jak: zmiany w harmonogramach płatności dokonywanych przez beneficjentów, zwłaszcza w IV kwartale 2017 r. i przesunięcia tych płatności

⁴⁷ W 2016 r. zmieniono przeznaczenie rezerw w kwocie łącznej: 1.247,3 mln zł.

⁴⁸ Pełny tytuł rezerwy ujętej w poz. 8 to Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE.

⁴⁹ Z pozycji rezerwy 8 zmieniono przeznaczenie 63,4% kwoty zaplanowanej, tj. w łącznej kwocie 2.580,7 mln zł.

⁵⁰ W stosunku do kwot ujętych w ustawie budżetowej na 2017 r. z dnia 16 grudnia 2016 r. (przed nowelizacją).

na kolejny rok budżetowy oraz oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 2522-2539)

Z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 17.028,0 mln zł, tj. 47,3% planowanej kwoty (w 2016 r. 19.479,4 mln zł, tj. 56,0% planu). W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich w (poz. 98) rozdysponowano niespełna 17.018,0 mln zł, natomiast 10,0 mln zł rozdysponowano z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99).

(dowód: akta kontroli str. 2521, 2636-2638, 2821)

W wyniku badania 45 decyzji w sprawie uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa i 14 decyzji dotyczących rezerw celowych budżetu środków europejskich stwierdzono, że decyzje zostały wydawane bez zbędnej zwłoki z zachowaniem terminów określonych w art. 154 ufp. Wydanie decyzji poprzedzała analiza wniosków pod względem podstaw materialnoprawnych przekazania środków, zgodności potrzeby zawartej we wniosku z celem rezerwy, możliwości sfinansowania potrzeb w ramach środków już posiadanych przez dysponenta, w tym poprzez przeniesienia w trybie art. 171 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 2639-2655)

2.3 Zapewnienia finansowania

W 2017 r. Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 349⁵¹ zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć na rok 2017 i lata następne na kwotę 6.658,9 mln zł.

Na kwotę 916,9 mln zł⁵² zapewnień na rok 2017 z budżetu państwa i budżetu środków europejskich złożyły się:

- a) zapewnienia udzielone w 2017 roku – 251,6 mln zł;
- b) zapewnienia udzielone w latach poprzednich – 665,3 mln zł.

Z zapewnień na 2017 r. udzielonych na kwotę 916,9 mln zł Minister Finansów dokonał zmian na kwotę 351,8 mln zł w budżecie państwa i 226,4 mln zł w budżecie środków europejskich. Zmiany te polegały na przeniesieniu środków z części budżetowej 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/podzadań objętych zapewnieniem.

Stopień wykorzystania środków uruchomionych w 2017 r. na podstawie promes stanowił 63,1% łącznej kwoty 916,9 mln zł zapewnień na rok 2017 wraz z kwotami zapewnień z lat poprzednich.

Badanie 18 decyzji udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania wykazało, że decyzje były wydawane bez zbędnej zwłoki. Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3 ufp, tj. nie później niż do dnia 20 grudnia.

Do Ministerstwa Finansów w 2017 r. wpłynęło łącznie 449 wniosków dotyczących zapewnienia finansowania lub dofinansowania, w tym 296 wniosków o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania, 138 wniosków

⁵¹ Liczba obejmuje nowe decyzje wydane w 2017 r. oraz korekty wcześniej udzielonych zapewnień (po uwzględnieniu zmian i anulowaniach decyzji).

⁵² Po uwzględnieniu korekt i anulowanych zapewnień.

o skorygowanie decyzji o zapewnieniu finansowania oraz 15 wniosków o anulowanie tych decyzji.

W zbadanych 15 odmowach udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania⁵³ nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zgodnie z § 15 pkt 3 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu Państwa z 25 maja 2016 r., do zadań Zespołu Rozdysponowania Rezerw Budżetu Państwa należy prowadzenie ewidencji decyzji o zapewnieniu finansowania, z wyjątkiem decyzji, których ewidencję prowadzi Departament Instytucji Płatniczej⁵⁴. Ewidencja zapewnień prowadzona była w arkuszu kalkulacyjnym w wyżej wymienionych komórkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów, w podziale na zapewnienia udzielone na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1⁵⁵ ufp oraz na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3⁵⁶ ufp.

Ewidencje decyzji oraz korekt decyzji wydanych w 2017 r. o zapewnieniu finansowania wydatków w zakresie środków budżetu państwa przedłożone do kontroli przez Departament Budżetu Państwa⁵⁷ oraz przez Departament Instytucji Płatniczej⁵⁸, dostarczały informacji o skali udzielonych zapewnień, wartości środków zabezpieczonych w rezerwie celowej, środkach dotychczas uruchomionych i pozostających w dyspozycji Ministra Finansów. Ewidencja prowadzona przez Departament Budżetu Państwa nie umożliwiała segregowania powyższych informacji, co w efekcie znacznie utrudniało ich wyszukiwanie.

NIK już po kontroli „Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji zadań”⁵⁹ zwracała uwagę na fakt, że Minister Finansów nie prowadził wspólnej ewidencji obejmującej wszystkie decyzje o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania, lecz dwie odrębne ewidencje.

(dowód: akta kontroli str. 3058-3114, 3193-3205, 3207, 3273-3284)

Ministerstwo Finansów w 2017 r. przystąpiło do prac mających na celu rozszerzenie Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor o nową funkcjonalność „Zapewnienia finansowania”. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wynika, że obecnie trwają prace nad opracowaniem dokumentacji analitycznej, w której wyspecyfikowane zostaną wymagania biznesowe dotyczące nowej funkcjonalności. W wyniku tych prac powstanie dokument „Model Procesów Biznesowych”, w którym uwzględnione zostaną wszystkie etapy, tj. wnioskowania, rozpatrywania i korygowania zapewnień finansowania z przyporządkowaniem ról poszczególnym uczestnikom procesu oraz z koniecznością uwzględnienia jednostek nieobsługiwanych przez System Trezor. Harmonogram prac nie został jeszcze przyjęty, ponieważ jest uzależniony od ukończenia wszystkich etapów analizy, która ze względu na poziom skomplikowania i występowanie wielu zależności jeszcze nie została zakończona.

(dowód: akta kontroli str. 3067-3074, 3207, 3220-3231)

2.4 Blokady

W trakcie roku 2017 dysponenci części budżetowych dokonali blokad wydatków budżetu państwa w 85 częściach budżetowych (w tym 11 sądach apelacyjnych,

⁵³ W tym wnioski o skorygowanie decyzji o zapewnieniu finansowania.

⁵⁴ § 17 pkt 1e wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Instytucji Płatniczej – Wydział Planowania i Realizacji Budżetu w Zakresie UE (IP6) z 25 maja 2016 r.

⁵⁵ Projekty finansowane z udziałem środków europejskich pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA.

⁵⁶ Wydatki bieżące lub inwestycyjne oraz programy wieloletnie.

⁵⁷ Pismo z dnia 20 lutego 2018 r., znak: BP4.0811.2.2018.

⁵⁸ Pismo z dnia 30 stycznia 2018 r., znak: IP6.0811.1.2018.12.GJE.

⁵⁹ KBF.430.012.2016, nr ewid., 204/2016/P/16/008/KBF, z dnia 23.01.2017 r.

16 województwach i czterech samorządowych kolegiach odwoławczych) na kwotę 12.070,2 mln zł (w 2016 r. dokonano blokad w 96 częściach na kwotę 5.574,1 mln zł). Blokowano plan wydatków w związku z nadmiarem posiadanych środków – art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp w kwocie 11.542,8 mln zł, z powodu opóźnień w realizacji zadań, tj. na podstawie art. 177 ust.1 pkt 2 ufp w kwocie 248,4 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 216,5 mln zł.

W 2017 r. Minister Finansów nie podejmował decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w trybie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp.

Zatwierdzanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków oraz dokumenty w sprawie blokad od 26 października 2017 r. odbywało się z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 października 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶⁰. Przepisy rozporządzenia nie miały zastosowania do blokad wydatków budżetu środków europejskich. Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2017 r. wynosiła 1.239,1 mln zł, w tym blokady środków Wspólnej Polityki Rolnej stanowiły 690,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 196-337)

2.5 Pozostałe zmiany i przeniesienia w planie wydatków

Na zmianę planu wydatków budżetu państwa, w porównaniu do kwot zawartych w ustawie budżetowej na 2017 rok, wpłynęły także przeniesienia planowanych wydatków budżetu państwa między częściami i działami klasyfikacji budżetowej związane z realizacją ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (300,0 mln zł)⁶¹, rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów (195,8 mln zł), decyzjami Ministra Finansów dotyczącymi wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (94,2 mln zł)⁶², decyzjami dysponentów w ramach posiadanych uprawnień pomiędzy częściami budżetowymi w ramach działu i rozdziału budżetu państwa (5,9 mln zł)⁶³.

W 2017 r. Minister Finansów, na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na przesunięcia planu wydatków w wyniku których zmniejszono lub zwiększono wydatki majątkowe w 42 częściach budżetu państwa, w tym 15 województwach oraz trzech samorządowych kolegiach odwoławczych. Dysponenti, za zgodą Ministra Finansów, dokonali zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych na łączną kwotę 713,9 mln zł i zwiększeń wydatków o 488,0 mln zł, tj. *per saldo minus 225,9 mln zł* (w 2016 roku saldo wyniosło plus 477,2 mln zł, w 2015 r. minus 109,7 mln zł). Minister Finansów wydał na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp, łącznie 112 decyzji o przeniesieniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na łączną kwotę 481,5 mln zł.

Badaniem objęto wszystkie decyzje odmowne w sprawie zmiany planu wydatków wydane przez Ministra Finansów, 24,5% kwot z decyzji dotyczących zgód na zmianę planu wydanych w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp w zakresie przeniesień w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz 13,7% kwot z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust 1 i 2 ufp. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶⁰ Dz.U.poz.1986.

⁶¹ Art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2017 r.

⁶² Art. 194 ust. 1 i 2 ufp.

⁶³ Art. 171 ust. 9 ufp.

Minister Finansów nie wyraził zgody na dokonanie zmian planów wydatków majątkowych w czterech częściach budżetowych na łączną kwotę zmniejszeń 151,0 mln zł oraz na łączną kwotę zwiększeń 0,3 mln zł. Odmowy były uzasadnione i wynikały między innymi z niewskazania przez dysponentów całkowitych kosztów inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1741-1914)

2.6 Układ zadaniowy

Podstawą do sporządzenia projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym był projekt planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz obowiązujący w pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2017 katalog funkcji, zadań, podzadań i działań układu zadaniowego. Katalog ten został określony w załączniku nr 45 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017. Katalog obejmował:

- 22 funkcje,
- 89 zadań,
- 274 podzadania,
- 864 działania

podczas gdy w nocie budżetowej na rok 2016 wyróżniono o dwa zadania i 30 działań więcej.

Liczba zadań w katalogu na rok 2017 była taka sama jak w roku 2016, tj. 89 zadań (w 2015 r. było 112 zadań). Uporządkowany i uproszczony został katalog podzadań i działań. W Ministerstwie Finansów w celu ułatwienia dysponentom późniejszego przypisania wydatków do odpowiednich działań na 2017 r., opracowano wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na rok 2017 oraz indykatywne klucze przejścia, umożliwiające powiązanie ze strukturą katalogów na lata 2014-2016⁶⁴.

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej wyjaśniła, iż „wskazówki mają charakter indykatywny, a ostateczna decyzja dotycząca zakwalifikowania konkretnych wydatków do określonej pozycji układu zadaniowego należy do dysponenta; dysponenci posiadają bowiem szczegółową wiedzę na temat przedmiotu i celu konkretnych wydatków, determinujących sposób ich przypisania do działań układu zadaniowego”. Z wyjaśnień Ministerstwa Finansów wynika, że tylko w wyżej wymienionym dokumencie zamieszczono wskazówki o charakterze ogólnym oraz szczegółowym. Wskazówki oraz indykatywne klucze przejścia, począwszy od 2018 r. aktualizowane są również każdorazowo w związku ze zmianami struktury układu zadaniowego⁶⁵. Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia potwierdzają fakt, że wskazany dokument nie zapewnia możliwości jednoznacznego przekształcenia układu zadaniowego wydatków budżetowych z lat ubiegłych do postaci odpowiadającej schematowi zadań, podzadań i działań obowiązującemu w 2017 r. Oznacza to zarazem istotne problemy dla interpretacji zmian struktury wydatków budżetowych i dla oceny efektywności wykorzystania tych środków.

Układ zadaniowy wydatków, stanowiący element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2017 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

⁶⁴ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/aktualnosc>.

⁶⁵ Zgodnie z przepisami ust. 8 pkt 6 zdanie ostatnie załącznika nr 48 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

i miernikami stopnia realizacji celów. Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na 2017 r. był zgodny z czterema wyjątkami, z układem określonym w załączniku nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017. Minister Finansów, działając na podstawie ust. 63 pkt 6 tiret pierwsze załącznika nr 49 do rozporządzenia, w trakcie roku budżetowego wyraził zgodę na wyodrębnienie nowych działań w czterech przypadkach, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania struktury układu zadaniowego⁶⁶.

W Ministerstwie Finansów nie zmieniono katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2017 rok, określonego początkowo w załączniku do nr 45 do noty budżetowej. Nie prowadzono również rejestru zmian wyżej wymienionego katalogu.

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej wyjaśniła, iż „jedynie w związku z wnioskami rozpatrywanymi zgodnie z ww. przepisami, na wewnętrzne potrzeby, na bieżąco aktualizowano strukturę układu zadaniowego. Informacje o wyodrębnieniu nowych pozycji klasyfikacyjnych były również przekazywane do Departamentu Budżetu Państwa celem aktualizacji struktury katalogu w aplikacji sprawozdawczej”. Natomiast Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, iż „na stronie internetowej Ministerstwa Finansów umieszczona jest aktualna aplikacja Trezor BZ moduł *Wykonanie*, umożliwiająca opracowanie formularzy sprawozdawczych Rb-BZ1”⁶⁷.

W powyższej aplikacji zostały umieszczone nowe wyodrębnione działania, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania struktury układu zadaniowego. Zdaniem NIK w przypadku wyodrębnienia większej liczby nowych działań lub podzadań, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania struktury układu zadaniowego, brak rejestru zmian utrudnia ustalenie aktualnej postaci układu zadaniowego.

Baza wydatków (WPFP na 2017 rok) sporządzona została na podstawie formularzy WPFP udostępnionych w aplikacji Trezor BUZA. W przesłanej Najwyższej Izbie Kontroli bazie „06 – BAZA WPFP (NIK)”, opracowanej przez dysponentów części budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie uchwalonej ustawy budżetowej na rok 2017, wydatki majątkowe budżetu państwa i pozostałe wydatki budżetu państwa nie sumowały się do wydatków budżetu państwa ogółem w części 76 – *Urząd Komunikacji Elektronicznej*⁶⁸.

W przekazanej w dniu 18 stycznia 2018 r. przez Departament Budżetu Państwa skorygowanej bazie „07 – BAZA WPFP 2017 (NIK) – Korekta cz. 76” kwoty wydatków dla wszystkich części budżetowych zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich są już zgodne z ustawą budżetową.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, iż nieścisłości natury technicznej dotyczące kolumny *Pozostałe wydatki* zostały wyjaśnione i skorygowane.

⁶⁶ Nowe wyodrębnione działania w obrębie zadań to: 5.1.2.5. *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom oraz działanie 5.1.3.4. Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek* (wnioskował Ministerstwo Finansów); 5.2.1.3. *Zaspokajanie pozostałych roszczeń wobec Skarbu Państwa i JST* (wnioskował Łódzki Urząd Wojewódzki); 7.1.2.9. *Wsparcie społecznego budownictwa czynszowego, w tym budowa mieszkań komunalnych* (wnioskował Małopolski Urząd Wojewódzki); 13.4.1.6. *Wsparcie kobiet w ciąży i rodzin w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny* (wnioskował Lubuski Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki).

⁶⁷ https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/informatyka/Aplikacja_TrezorBZ_2017.

⁶⁸ Dla zadania 6.3.W., podzadania 6.3.1.W., działania 6.3.1.1. oraz 6.3.1.3.

Wydatki w układzie zadań państwa zaplanowano, bez uwzględnienia rezerw budżetowych w wysokości 394.857,1 mln zł, w tym dla budżetu państwa 360.982,8 mln zł, dla budżetu środków europejskich 33.874,3 mln zł. Po doliczeniu rezerw⁶⁹ zbiorcze kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich były w układzie zadaniowym zgodne z ustawą budżetową i wyniosły odpowiednio: 454.621,9 mln zł, w tym dla budżetu państwa 384.773,5 mln zł, dla budżetu środków europejskich 69.848,4 mln zł.

Roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2017 r. (Rb-BZ1) przekazane do Ministerstwa Finansów przez dysponentów części budżetowych do dnia 28 marca 2018 r. były wewnętrznie zgodne, tj. kwoty dla funkcji, zadań i podzadań były zgodne z kwotami dla działań. Kwoty wydatków zawarte w Rb-BZ1 były zgodne z danymi z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) z dwoma wyjątkami – dla części 86 – *Samorządowe Kolegia Odwoławcze* kwotę wydatków zaniżono o 1.761,3 tys. zł, a dla części 21 – *Gospodarka morska* zawyżono o 6,0 tys. zł.

W jedenastu przypadkach wystąpiły rozbieżności, tj.:

- w części: 21 – *Gospodarka morska*, 23 – *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE*, 45 – *Sprawy zagraniczne*, 69 – *Żegluga śródlądowa*, 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*, 84 – *Środki własne UE*, 85/32 – *Województwo zachodniopomorskie* – suma wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2017 r.” podana została z ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2017 r. (sprzed nowelizacji);
- 85/12 – *Województwo małopolskie*, 85/26 – *Województwo świętokrzyskie* – suma wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2017 r.” nie zgadzała się ani z ustawą budżetową na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2017 r. (sprzed nowelizacji), ani ze znowelizowaną ustawą budżetową na rok 2017;
- 86/23 – *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze* – kwota podana została w tysiącach złotych a powinna być podana w złotych;
- 86/25 – *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu* – w sprawozdaniu zaniżono o 20,0 tys. zł plan wydatków w stosunku do planu wynikającego ze znowelizowanej ustawy budżetowej.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷⁰, sprawozdania roczne za 2017 r. mogą być korygowane do dnia 30 kwietnia 2018 r., a zatem po zakończeniu kontroli NIK. Wicedyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że wskazane rozbieżności zostały zgłoszone dysponentom w drodze kontaktów roboczych. Dysponenci złożą korekty w zakresie sprawozdań rocznych, które wyeliminują powstałe różnice.

W układzie zadaniowym z września 2016 r. do pomiaru stopnia realizacji zadań zdefiniowano 156 mierników.

Porównanie danych o zakładanych, docelowych wartościach mierników ustalonych w dokumencie *Planowanie w układzie zadaniowym na 2017 rok. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2017 rok i dwa kolejne lata*, który Rada Ministrów dołączyła do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2017 rok, przekazywanej do Sejmu RP z danymi wartościami wykonania tych mierników ujętymi w sprawozdaniach Rb-BZ1 (w wersji z dnia 28 marca 2018 r.) wykazało, że:

⁶⁹ Część 81 – *Rezerwa ogólna* 228,0 mln zł dla budżetu państwa. Część 83 – *Rezerwy celowe* dla budżetu państwa i budżetu środków europejskich, odpowiednio: 23.562,0 mln zł, 35.974,0 mln zł.

⁷⁰ Dz.U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.

- dla 90 wskaźników planowany poziom wykonania mierników został osiągnięty;
- 43 mierniki zostały zrealizowane na poziomie niższym od zakładanego;
- w 14 przypadkach nie podano danych o wykonaniu mierników;
- w 9 przypadkach mierniki nie zostały wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1, mimo że zostały wymienione w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2017;
- dodano 17 nowych mierników, w tym: 12, które zostały ujęte w bazie „06 – BAZA WPF (NIK)”, opracowanej przez dysponentów części budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie uchwalonej ustawy budżetowej na rok 2017, a pięciu nie było ani w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2017, ani w WPF 2017.

W szczególności nie zostały osiągnięte zakładane wartości mierników wykonania zadań:

- 6.1.W – *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki*, dla którego ustalono miernik *Produktywność siły roboczej (w %)* z wartością zakładaną 3,0% i faktycznie osiągniętą 2,0%;
- 7.2. – *Zagospodarowanie przestrzenne i polityka miejska*, dla którego ustalono miernik *Liczba gmin uczestniczących w partycypacyjnym tworzeniu dokumentów planistycznych (w szt.)* z wartością zakładaną 181 szt. i faktycznie osiągniętą 177 szt.;
- 13.1.W – *Pomoc i integracja społeczna*, dla którego ustalono miernik *Stosunek liczby osób korzystających z zajęć aktywizujących społecznie do ogólnej liczby osób starszych (osoby 60+) (w %)* z wartością zakładaną 5,0% i faktycznie osiągniętą 2,0%.

Dla dziewięciu mierników wielkości zrealizowane w 2017 r. były gorsze od zakładanych w zestawieniu dołączonym do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Niemniej jednak w wyniku dokonanych w trakcie 2017 r. zmian wartości mierników, ich faktyczne wartości na koniec roku były lepsze. Jako przykłady takich zmian wskazać można zmiany docelowych wartości mierników dla zadań:

- 3.1.W – *Oświata i wychowanie*,
- 6.5.W – *Ochrona konkurencji i konsumentów*,
- 7.3.W – *Geodezja i kartografia*.

W zadaniu 3.1.W stopień realizacji celów zadania miał być oceniony przez wartość miernika *Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)*, którego docelową (oczekiwaną) wartość ustalono pierwotnie na 90,0%, a która faktycznie została zrealizowana na poziomie 84,80%. W trakcie roku budżetowego wartość miernika zmieniono na 84,6%, osiągając w ten sposób formalną realizację celów zadania.

W zadaniu 6.5.W stopień realizacji celów zadania miał być oceniony przez wartość miernika *Liczba spraw, w których utrzymano rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK w stosunku do wszystkich spraw dotyczących praktyk ograniczających konkurencję lub naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w których wniesiono odwołania (w %)*, którego docelową (oczekiwaną) wartość ustalono pierwotnie na 60,0%, a która faktycznie została zrealizowana na poziomie 45,12%. W trakcie roku budżetowego wartość miernika zmieniono na 40,0%.

W zadaniu 7.3.W stopień realizacji celów zadania miał być oceniony przez wartość miernika *Udział skarg zasadnych na wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w stosunku do liczby skarg ogółem rozpatrywanych przez Głównego Geodetę Kraju (w %)*, którego docelową (oczekiwaną) wartość

ustalono pierwotnie na 10,0%, a która faktycznie została zrealizowana na poziomie 14,13%. W trakcie roku budżetowego wartość miernika zmieniono na 14,13%.

NIK podtrzymuje zgłaszane wcześniej uwagi dotyczące konieczności zasadniczych zmian w sposobie wykorzystania metod budżetowania zadaniowego. Aktualny pozostaje formułowany już wcześniej przez Najwyższą Izbę Kontroli postulat podjęcia przez Radę Ministrów prac nad zasadniczymi zmianami w procedurach budżetowania zadaniowego i nad wzmocnieniem roli podejścia zadaniowego w planowaniu budżetowym i w zarządzaniu środkami publicznymi⁷¹.

(dowód: akta kontroli str. 3058-3059, 3091, 3160-3163, 3207-3216, 3232-3250, 3287-3291, 3300-3304)

Zgodnie z art. 174 pkt 2 upf Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. NIK ustaliła, iż podobnie jak w kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2016, w roku 2017 Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej podtrzymała stanowisko i przywołała dwa dokumenty przedstawione w 2017 r. w trakcie kontroli poświęconej wykonaniu budżetu państwa w 2016 r.⁷²:

- „Zmiany w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r. Analiza własna i postulaty dysponentów”;
- „Założenia reformy systemu budżetowego”.

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej przywołała argumentację sprzed roku, a w szczególności wskazała, że obowiązek sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym należy uznać za niemożliwy do wykonania, gdyż art. 174 pkt 2 upf nie przystaje 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 rządowej. Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej poinformowała, że: „mając na względzie potrzebę zapewnienia spójności przepisów dotyczących przedmiotowej kwestii z przepisami określającymi podział kompetencji w administracji rządowej, w przygotowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych zaproponowano uchylenie przepisów art. 174 pkt 2 upf.” Podała też, że niezależnie od tego, w Ministerstwie Finansów podjęto inicjatywę na rzecz „wprowadzenia zmian w zakresie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym w kierunku zwiększenia skuteczności pomiaru efektywności wydatków”.

Zdaniem NIK, pozostającym bez zmiany od roku⁷³, 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 może w ogóle nie być wykonywana.

(dowód: akta kontroli str. 3213-3219, 3232-3250)

⁷¹ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku.

⁷² Pismo Departamentu Polityki Wydatkowej z 7 marca 2017 r., znak: PW3.0811.1.2017 oraz stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów z 12 kwietnia 2017 r., znak: BKW2.0723.14.2017.

⁷³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2017 r., nr KBF.410.001.11.2017.

2.7 Ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi w trybie art. 176 ustawy o finansach publicznych

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27 kwietnia 2017 r., skierowanym do Ministra Finansów po kontroli nr P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r., Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę między innymi na zasadność dokonywania w szerszym zakresie oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w trybie art. 176 ustawy o finansach publicznych. Podobna uwaga była formułowana w latach poprzednich.

W 2017 r., tak jak w 2016 r. i 2014 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. Jedyną taką ocenę – dotyczącą prawidłowości oszacowania potrzeb kadrowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem zadań wygasających, związanych ze zmianami w przepisach prawnych Unii Europejskiej i przepisach krajowych – przeprowadzono w 2015 r.

Od 10 marca 2017 r. za dokonywanie oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi określonej w art. 176 ufp odpowiada Departament Audytu Środków Publicznych⁷⁴. Poprzednio zadanie to należało do Departamentu Polityki Wydatkowej.

W ramach prac nad opracowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych zgłoszono propozycje zmian w art. 176 ufp. Projekt ustawy z dnia 9 października 2017 r., po konsultacjach wewnętrznych, przewiduje rezygnację z wymogu kierowania się podczas przeprowadzania oceny wskazówkami zawartymi w standardach audytu wewnętrznego planowania i gospodarowania środkami publicznymi. Proponuje się ponadto upoważnienie/zobowiązanie Ministra Finansów do wydania rozporządzenia określającego sposób i tryb przeprowadzania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi.

W grudniu 2017 r. Departament Audytu Środków Publicznych przeprowadził konsultacje wewnętrzne z Departamentem Prawnym odnośnie możliwości upoważnienia pracownika izby administracji skarbowej do przeprowadzenia oceny w trybie art. 176 ufp z ramienia Ministra Finansów.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Audytu Środków Publicznych wynika, że podejmowane w 2017 r. działania organizacyjne miały na celu skorelowanie oceny w trybie art. 176 ufp z nadzorem nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej w zakresie realizacji audytu wykonywanego w trybie art. 95 ust. 1 pkt 2-6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁷⁵. Przeprowadzane działania mają docelowo zapewnić lepszą koordynację audytu środków krajowych przez Ministra Finansów.

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej wskazała w szczególności, że uprawnienie wynikające z art. 176 ufp ma charakter fakultatywny.

NIK zwraca uwagę, że wprowadzone w marcu 2017 r. zmiany organizacyjne w Ministerstwie Finansów, a także wykonane prace nad przygotowaniem nowelizacji ustawy o finansach publicznych nie przyczyniły się do skorzystania przez Ministra Finansów z uprawnienia do przeprowadzenia oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi, określonej w art. 176 ufp. Tym samym NIK podtrzymuje

⁷⁴ Zgodnie z §1 pkt 2) lit. a i pkt 6 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 marca 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz.Urz. MRiF poz. 51).

⁷⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.

uwagę o zasadności wykorzystywania nadanego Ministrowi Finansów uprawnienia do dokonywania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi, przewidzianej w art. 176 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1408-1492)

2.8 Przeglądy wydatków

W 2017 r. zakończono realizację trzech, rozpoczętych w latach poprzednich, przeglądów wydatków, które dotyczyły:

- mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych oraz uwarunkowań prawnych, determinujących poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych (I i II etap),
- mechanizmów motywowania oraz systemu awansu zawodowego nauczycieli,
- wydatków na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy.

W 2017 r. prowadzono również – na podstawie programów zatwierdzonych w latach poprzednich – przeglądy wydatków publicznych w obszarze:

- więziennictwa,
- kształtowania wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej,
- wydatków na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego.

Ponadto w styczniu 2017 r. w Departamencie Polityki Wydatkowej przygotowano listę kolejnych sześciu obszarów i zagadnień podlegających przeglądom wydatków w 2017 r., która została zaakceptowana przez Podsekretarza Stanu sprawującego nadzór nad działalnością tego departamentu. Z sześciu przeglądów przewidzianych do realizacji na podstawie tej listy, zaawansowany etap prac osiągnięto w przypadku jednego przeglądu w zakresie finansowania sportu (w marcu 2018 r. projekt raportu znajdował się w fazie uzgodnień).

Podjęto także prace związane z przeglądem w zakresie wsparcia gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa, oraz w zakresie wydatków jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Obydwa tematy zostały uwzględnione na liście obszarów i zagadnień przewidzianych do przeglądu w 2017 r., ale ponieważ ich programy zostały zatwierdzone dopiero w IV kwartale 2017 r., zdołano wykonać jedynie wstępne prace analityczne. Nie podjęto realizacji trzech tematów przeglądów z listy przyjętej na 2017 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów nadzorujący realizację przeglądów wydatków poinformował, że podczas tworzenia list zagadnień i obszarów na lata 2016-2017 nie wiadomo jeszcze, czy odpowiednie ministerstwa będą zainteresowane udziałem w przeglądach. Wskazał także, że w przypadku planowanych na 2017 r. przeglądów zwolnień podatkowych dotyczących działalności na obszarze specjalnych stref ekonomicznych oraz wydatków na ochronę środowiska nie podjęto prac ze względu na planowane zmiany systemowe i strukturalne.

NIK zwraca uwagę na możliwość poprawienia efektywności planowania przeglądów wydatków, tak aby już w fazie planowania wykluczyć z listy te obszary, których badaniem nie są zainteresowane odpowiednie ministerstwa lub, w których planowane są zmiany strukturalne. W tym celu lista proponowanych obszarów może być wstępnie uzgodniona z właściwymi ministerstwami przed jej zatwierdzeniem przez Podsekretarza Stanu. Ponadto istotne jest dostosowanie harmonogramu prac nad poszczególnymi tematami przeglądów do listy obszarów przewidzianych do realizacji na dany rok, aby nie było sytuacji, że w danym roku są realizowane przede wszystkim przeglądy przewidziane do realizacji w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 358-441, 929-938, 2469-2480, 2502-2505, 2509)

2.9. Realizacja działań wynikających z przyjętych przez Radę Ministrów „Założeń reformy systemu budżetowego”

W dniu 26 lipca 2016 r. Rada Ministrów przyjęła „Założenia reformy systemu budżetowego”. Celem reformy ma być zapewnienie stabilnych finansów publicznych i wprowadzenie nowoczesnego systemu budżetowego.

W oparciu o te założenia, Minister Rozwoju i Finansów określił w *Planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2017 dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe*, jako jeden z najważniejszych celów do realizacji, wprowadzenie skutecznych narzędzi, umożliwiających prowadzenie spójnej polityki budżetowej, wykraczającej poza horyzont jednego roku budżetowego i wspierającej realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych. Miernikiem realizacji tego celu było przygotowanie i wdrożenie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych oraz przepisów wykonawczych.

Mimo ustanowienia wyżej wymienionego celu, w Ministerstwie Finansów nie sporządzono w 2017 r. projektu nowej ustawy o finansach publicznych. Zamiast tego przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, przyjmując koncepcję etapowego wprowadzania reformy systemu budżetowego. Z analizy treści projektu ustawy wynika, że planowane zmiany w zakresie reformy systemu budżetowego dotyczyły przede wszystkim wprowadzenia do ustawy instytucji przeglądu wydatków publicznych wykonywanego przez Ministra Finansów, zastąpienia *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* i *Założeń do projektu budżetu państwa* przez nowe dokumenty – *Program Konwergencji* i *założenia polityki budżetowej* oraz *Wieloletnie ramy budżetowe*, a także nałożenia obowiązku sporządzania przez Ministra Finansów *Raportu o stabilności i jakości finansów publicznych*.

W dniu 30 czerwca 2017 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (nr projektu: UD266) został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Jako osobę odpowiedzialną za opracowanie projektu wskazano Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Leszka Skibę.

Od czerwca do sierpnia 2017 r. w Ministerstwie Finansów trwały prace nad pierwszą wersją projektu ustawy. W sierpniu projekt ten skierowano do uzgodnień wewnątrzresortowych, które zakończyły się w październiku 2017 r. W dniu 24 października zmodyfikowany projekt ustawy został przekazany Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów, nadzorującemu pion budżetowy.

Z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Leszka Skiby wynika, że do dnia 5 kwietnia 2018 r. nie zakończono prac nad projektem tej ustawy.

Odnosząc się do kwestii niewykonania celu wyznaczonego przez Ministra w zakresie wprowadzenia reformy budżetowej, Podsekretarz Stanu odpowiedzialny za opracowanie projektu ustawy poinformował, że w trakcie 2017 r. przyjęto inną koncepcję niż określona w planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2017. Postanowiono, że w 2017 r. zostanie wprowadzona tylko część planowanych pierwotnie reform, a pozostałe reformy zostaną zrealizowane w dalszych etapach. Uzasadnił tę zmianę przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w której przewidziano kodyfikację systemu finansów publicznych oraz opracowanie rozwiązań umożliwiających przygotowanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego kraju, a także przyjęciem wniosków wynikających ze współpracy z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym, dotyczących określenia sekwencji zmian wprowadzanych w ramach reformy.

Zdaniem NIK, przyjęcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju nie stało w sprzeczności z wyżej wymienionym celem, określonym przez Ministra Rozwoju i Finansów w planie działalności na rok 2017. Reformę budżetową można zrealizować łącznie z kodyfikacją systemu finansów publicznych oraz z wprowadzeniem rozwiązań umożliwiających sporządzenie skonsolidowanego sprawozdania finansowego kraju. Tym bardziej, że w planie działalności, przyjętym dwa i pół miesiąca przed uchwaleniem przez Radę Ministrów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wskazano, że cel ten odnosi się zarówno do Założeń reformy systemu budżetowego, jak i do projektu tej strategii.

(dowód: akta kontroli str. 351-357, 402-646, 924-938, 2497-2501)

Pozostałe trzy cele związane z planowaniem oraz zarządzaniem procesem wykonania budżetu państwa, określone przez Ministra Rozwoju i Finansów w planie *działalności na rok 2017 dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe*, czyli:

- określenie kierunków polityki fiskalnej na potrzeby procesu budżetowego oraz nadzoru nad politykami budżetowymi UE,
- określenie średniookresowego celu budżetowego (MTO) i ścieżki dochodzenia do niego,
- zapewnienie realizacji planu finansowego państwa, zgodnie z obowiązującą ustawą budżetową.

zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 708-718, 924-928, 2506-2508)

2.10. Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w 2017 roku wyniosły 350.055,1 mln zł i były o 24.627,1 mln zł (o 7,6%) wyższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej.

Powyżej kwoty planowanej zrealizowano dochody podatkowe (o 14.102,2 mln zł, tj. o 4,7%) i dochody niepodatkowe (o 11.195,4 mln zł, tj. o 49,8%), a poniżej dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (o 670,5 mln zł, tj. o 37,3%).

Największy udział w dochodach podatkowych miał VAT 49,7% (156.801,2 mln zł), podatek akcyzowy 21,7% (68.261,3 mln zł) i podatek dochodowy od osób fizycznych 16,7% (52.668,8 mln zł). Wyższe od zaplanowanych dochody niepodatkowe wynikały głównie z wyższej niż planowano wpłaty z zysku NBP (o 8.113,4 mln zł) oraz dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych (o 3.260,4 mln zł).

Dochody budżetu państwa, w porównaniu do wykonania w 2016 r., były o 35.371,5 mln zł (o 11,2%) wyższe. Na wzrost ten wpłynęło głównie zwiększenie dochodów z podatku od towarów i usług o 23,9% (o 30.217,1 mln zł), podatku dochodowego od osób prawnych o 12,8% (o 3.377,1 mln zł) i podatku dochodowego od osób fizycznych o 9,2% (o 4.436,4 mln zł). Dochody niepodatkowe, w porównaniu do 2016, były niższe o 6.459,6 mln zł (o 16,1%). Na ich spadek wpływ miały czynniki o charakterze jednorazowym, w tym brak wpłaty z tytułu aukcji LTE.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosły 127.231,5 mln zł, a zaległości 114.517,4 mln zł. Najwyższe kwoty należności i zaległości wystąpiły w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (107.582,7 mln zł i 97.119,8 mln zł) i dotyczyły podatku od towarów i usług (81.067,1 mln zł i 74.027,6 mln zł).

Należności i zaległości w porównaniu do 2016 roku wzrosły odpowiednio o 20.028,2 mln zł (o 18,7%) i o 17.591,7 mln zł (o 18,1%), w tym z tytułu VAT o 15.814,0 mln zł i 14.348,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1942-1964, 1982)

Wydatki budżetu państwa w 2017 roku wyniosły 375.768,4 mln zł i stanowiły 97,7% limitu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania w 2016 roku wydatki były wyższe o 4,1% (o 14.925,3 mln zł). Wzrost wydatków w 2017 r. wystąpił w trzech grupach ekonomicznych: dotacje i subwencje o 11.035,6 mln zł (o 5,7%), wydatki majątkowe o 6.850,6 mln zł (o 38,7%) i wydatki bieżące jednostek budżetowych o 3.810,4 mln zł (o 5,8%). Na wzrost dotacji wpłynęły przede wszystkim wydatki w kwocie 36.231,4 mln zł dokonane w dziale 855 – *Rodzina*, w tym wydatki poniesione na realizację rządowego programu *Rodzina 500 plus*. Największe zmniejszenie wydatków wystąpiło w grupie środki własne Unii Europejskiej o 3.426,5 mln zł (o 17,9%) i wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa o 2.414,5 mln zł (o 7,5%).

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych ogółem na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiły 22.113,1 mln zł i były o 567,6 mln zł (o 2,6%) wyższe niż na koniec 2016 r. Na wzrost zobowiązań największy wpływ miały zobowiązania dotyczące wydatków bieżących jednostek budżetowych. Zobowiązania wymagalne w porównaniu do 2016 r. wzrosły ponad trzydziestokrotnie do kwoty 794,1 mln zł. Było to spowodowane w głównej mierze niekorzystnym dla Skarbu Państwa wyrokiem Trybunału Arbitrażowego przy Instytucie Arbitrażu Sztokholmskiej Izby Handlowej, dotyczącego odszkodowania na rzecz osoby prawnej. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w grudniu 2017 r. złożyła skargę o uchylenie powyższego wyroku.

W 2017 roku dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 93,2% wydatków, podczas gdy w latach 2015 i 2016 było to 87,2%.

W 2017 r. zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 47.591,4 mln zł, co stanowiło 79,0% planu (60.213,9 mln zł). W porównaniu do 2016 r. dochody wzrosły o 8.530,2 mln zł, tj. o 21,8 %. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 48.002,2 mln zł i stanowiły 68,7% zaplanowanej kwoty (69.848,4 mln zł). Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 410,8 mln zł i stanowił 4,3% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1942-1945, 1965-1983)

2.11. Wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego

W 2017 r. z kwoty 750,3 mln zł przeznaczonej na realizację zadań określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁷⁶ wydatkowano 708,1 mln zł, tj. 94,4%. Pozostałe środki w kwocie 42,2 mln zł w dniu 21 kwietnia 2017 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, przekazane zostały na dochody budżetu państwa.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁷⁷ przeniesiono do wykorzystania w 2018 r. wydatki w kwocie 1.296,6 mln zł, co stanowiło 0,3% planowanych wydatków budżetu państwa. Rok wcześniej relacja ta wynosiła 0,2%. Wydatki uwzględnione w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2017 r. obejmowały przede wszystkim wydatki inwestycyjne wraz z towarzyszącymi im wydatkami bieżącymi, a także 421,9 mln zł z 2.300,0 mln zł środków zaplanowanych na sfinansowanie tzw. deputatów węglowych. Przesunięcie na 2018 r. wypłaty świadczeń wynikało z niezakończenia weryfikacji złożonych wniosków o rekompensaty.

⁷⁶ Dz.U. poz. 2075.

⁷⁷ Dz.U. poz. 2426.

Minister Finansów w dniu 29 grudnia 2017 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, przekazał środki w kwocie 1.296,6 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Do 31 marca 2018 r. w związku z zapotrzebowaniami dysponentów części budżetowych przekazane zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2017 r. w kwocie 1.147,1 mln zł, co stanowiło 88,5% środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających. Zgodnie z art. 181 ust. 8 upf ostateczne rozliczenie, w tym zwrot niewykorzystanych środków na dochody budżetu państwa, powinien nastąpić do 21 kwietnia 2018 r.

Poziom rozdysponowanych środków pozwala sądzić, iż wydatki niewygasające zostały wykorzystane przez dysponentów w stopniu niższym niż w roku ubiegłym (94,7%).

(dowód: akta kontroli str. 2305-2465, 3311-3321)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena częściowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych i wykonanie budżetu państwa w części 81 – <i>Rezerwa ogólna</i> i 83 – <i>Rezerwy celowe</i>. W 2017 r. dochody podatkowe i niepodatkowe zostały zrealizowane w wysokościach wyższych od planowanych odpowiednio o 4,7% (o 14.102,2 mln zł) i o 49,8% (o 11.195,4 mln zł). W porównaniu do roku poprzedniego dochody budżetu państwa wzrosły o 11,2% i wyniosły 350.055,1 mln zł. Wydatki budżetu państwa w porównaniu do 2016 roku wzrosły o 4,1% (o 14.925,3 mln zł) i wyniosły 375.768,4 mln zł. Zrealizowane wydatki stanowiły 97,7% kwoty zaplanowanej. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia limitu wydatków dysponentów części budżetu państwa z rezerwy ogólnej i rezerw celowych wydane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki. Wnioski dysponentów o uruchomienie rezerw były rozpatrywane rzetelnie. Ewidencja podziału rezerw prowadzona była prawidłowo. Decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa wydane zostały w 2017 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami. W skontrolowanych przypadkach wniosków o dofinansowanie rozpatrzonych przez Ministra Finansów negatywnie nie stwierdzono nieprawidłowości. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, wynikające ze sprawozdania Rb-BZ1, zostały zrealizowane zgodnie z planem ustalonym przez dysponentów części budżetowych po uchwaleniu ustawy budżetowej na rok 2017. Wykazane przez NIK rozbieżności pomiędzy sprawozdaniem Rb-BZ1 i sprawozdaniem Rb-28 zostały skorygowane. Niewykonanie celu określonego w <i>Planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2017 dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe</i>, polegającego na <i>wprowadzeniu skutecznych narzędzi, umożliwiających prowadzenie spójnej polityki budżetowej, wykraczającej poza horyzont jednego roku budżetowego i wspierającej realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych</i>, nie spowodowało obniżenia oceny częściowej ze względu na pośredni tylko wpływ na bieżące zarządzanie wykonaniem budżetu państwa, stanowiące przedmiot tej oceny. Inne cele związane z planowaniem oraz z zarządzaniem procesem wykonania budżetu państwa zostały zrealizowane. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na potrzebę:

- weryfikacji mierników wykorzystywanych do oceny stopnia wykonania zadań budżetowych oraz weryfikacji procedur ustalania docelowych wartości tych mierników,
- analizy przyczyn niepełnego wykonania części zadań ujętych w budżecie zadaniowym.

Zasadne, w ocenie NIK, jest również wykorzystywanie uprawnień Ministra Finansów do dokonywania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi, o którym mowa w art. 176 ufp.

VI. Uwagi

NIK w dalszym ciągu wskazuje na potrzebę wzmocnienia roli planowania wieloletniego oraz podejścia zadaniowego w planowaniu budżetowym i zarządzaniu środkami publicznymi. Dostrzega również konieczność kontynuowania prac nad realizacją „Założeń reformy systemu budżetowego”, przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r., w szczególności w zakresie projektowanych zmian w ustawie o finansach publicznych.

Jednocześnie, mając na uwadze konieczność zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych, a w szczególności zapewnienia odbiorcom dostępu do jak najpełniejszej informacji o procesach związanych z planowaniem i realizacją ustawy budżetowej, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest:

- przedstawienie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wydatki budżetu państwa;
- zachowanie ciągłości planowania wydatków w tych samych podziałkach klasyfikacyjnych w częściach budżetowych dysponentów.

VII. 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 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 23 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis