



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.09.2022

Pan  
Mateusz Morawiecki  
Prezes Rady Ministrów,  
Minister Cyfryzacji,  
wykonujący obowiązki  
Ministra Finansów  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r.  W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. i w okresie od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r. oraz Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/117/2021 z 30 grudnia 2021 r.</li><li>2. Tomasz Kiercz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/118/2021 z 30 grudnia 2021 r.</li><li>3. Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/119/2021 z 30 grudnia 2021 r.</li><li>4. Małgorzata Osińska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/120/2021 z 30 grudnia 2021 r.</li><li>5. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/21/2022 z 14 stycznia 2022 r.</li><li>6. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/18/2022 z 5 stycznia 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli: tom I str. 1-6)

# II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania przez Ministra Finansów <sup>2</sup> w 2021 r. zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>3</sup> (dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp) oraz oceny wykonania budżetu państwa w częściach 81 – <i>Rezerwa ogólna</i> i 83 – <i>Rezerwy celowe</i> . W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– opracowanie i aktualizowanie harmonogramu realizacji budżetu państwa;</li><li>– wydawanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań realizowanych w ramach środków z rezerw celowych;</li><li>– wydawanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków;</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> 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 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. był to Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

- rozdysponowanie środków zaplanowanych w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*;
- wykorzystanie przeglądów wydatków w procesie budżetowym oraz działania na rzecz wykonania przyjętych przez Radę Ministrów *Założeń reformy systemu budżetowego*.

Podstawą sformułowania oceny były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- analizy danych dotyczących rozdysponowania rezerw, zmiany ich przeznaczenia i utworzenia nowych rezerw w trakcie roku oraz kontroli prawidłowości wybranych decyzji;
- analizy dokumentów dotyczących wybranych przypadków odmowy rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych;
- badania prawidłowości wydawania przez Ministra Finansów wybranych decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań;
- analizy wykonania planu dochodów i wydatków budżetu państwa – według wstępnych danych ze sprawozdań złożonych w lutym 2022 r.;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty i zobowiązań budżetu państwa;
- analizy postępów w zakresie wdrażania reformy systemu budżetowego i przeglądów wydatków publicznych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego*.

### III. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez Ministra Finansów w 2021 r. zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z rozdysponowaniem rezerw celowych, zmianami ich przeznaczenia, blokowaniem wydatków w części 83 i tworzeniem nowych rezerw celowych były zgodne z obowiązującym prawem, tj. przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>5</sup> (dalej: ustawa o COVID-19) oraz ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>6</sup> (dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19), a także – w określonych przypadkach – zgodne z poleceniami Prezesa Rady Ministrów. Decyzje zwiększające plany wydatków poszczególnych części budżetowych środkami z rezerwy ogólnej wydawane były bez zbędnej zwłoki, zgodnie z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów.

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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 w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 568, ze zm.

Także decyzje Ministra Finansów dotyczące udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania wydatków oraz przenoszenia wydatków pomiędzy częściami a działami budżetu wydawane były zgodnie z przepisami i bez zbędnej zwłoki.

Według wstępnych danych wydatki budżetu państwa dokonywane na podstawie ustawy budżetowej na rok 2021 r.<sup>7</sup> wyniosły 521 216,8 mln zł. Kwota ta obejmuje tzw. wydatki niewygasające w wysokości 7621,2 mln zł, które w praktyce nie zostały zrealizowane w 2021 r., lecz będą mogły być ponoszone jeszcze w 2022 r. (do końca listopada). W 2021 r. zrealizowane zostały natomiast wydatki w kwocie 10 691,8 mln zł w ramach planu wydatków na rok 2020, tj. wydatki niewygasające z upływem 2020 r. W zakresie rozliczenia wydatków niewygasających w 2020 r. w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekazaniu przez Ministerstwo Finansów zwróconych przez dysponentów w 2022 r. niewykorzystanych środków w wysokości 279,3 tys. zł na rachunek dochodów 2021 r., zamiast na rachunek dochodów 2022 r. Według bazy wygenerowanej z Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR (dalej: system TREZOR) na podstawie sprawozdań Rb-27 dochody budżetu państwa w 2021 r. wyniosły 494 442,1 mln zł i stanowiły 102,4% kwoty prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Po wyeliminowaniu kwoty 279,3 tys. zł jako niesłusznie zaliczonej do dochodów 2021 r. kwota dochodów zrealizowanych w 2021 r. wyniosła 494 441,8 mln zł<sup>8</sup>.

W 2021 r., podobnie jak w roku poprzednim, na szeroką skalę wykorzystano mechanizm ustalania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. W ocenie NIK, mechanizm ten powinien być stosowany w wyjątkowych sytuacjach, w celu umożliwienia zakończenia w nowym roku budżetowym realizacji i rozliczenia zadań o charakterze inwestycyjnym o wysokim stopniu zaawansowania. Wykorzystywanie instytucji wydatków niewygasających nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych i zniekształca obraz prezentowany w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa. Przykładowo, w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2020 w kwocie zrealizowanych wydatków uwzględniono kwotę 11 639,6 mln zł, przekazaną na rachunek wydatków niewygasających, przy czym część tej kwoty (947,8 mln zł) nie była wykorzystana i została przekazana<sup>9</sup> na centralny rachunek dochodów budżetu państwa. W rezultacie do wydatków wykonanych w 2020 r. zaliczono środki, które faktycznie ani w 2020 r., ani w 2021 r. nie zostały wydatkowane, zaś do dochodów zrealizowanych w 2021 r. zaliczono 947,8 mln zł niewykorzystanych środków na wydatki niewygasające, niestanowiących typowych dochodów uzyskiwanych np. z podatków lub opłat. Wykorzystywanie instytucji wydatków niewygasających nie sprzyja również zachowaniu zasady roczności budżetu a także prowadzi do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami.

Wydatki zrealizowane w 2021 r. obejmowały szereg wpłat z budżetu państwa do różnego rodzaju funduszy. W ostatnich dwóch miesiącach roku do państwowych funduszy celowych oraz Funduszu Kolejowego przekazano co najmniej 17 647,7 mln zł z przeznaczeniem na zadania, które będą realizowane w 2022 r. lub w kolejnych latach. Na brak uzasadnienia dla zaplanowania tego rodzaju środków w budżecie na rok 2021 NIK wskazywała w wystąpieniu pokontrolnym z 14 lutego

<sup>7</sup> Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

<sup>8</sup> Roczne sprawozdania budżetowe mogą być korygowane do 30 kwietnia, zatem prezentowane dane nie są ostateczne i mogą ulec zmianie.

<sup>9</sup> Przekazywanie środków następowało sukcesywnie w trakcie 2021 r. oraz w styczniu i lutym 2022 r.

2022 r., po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli P/21/012 Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022.

Zwraca uwagę fakt, że wydatki związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19 zostały między innymi sfinansowane poza budżetem państwa, ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło kontrolerom zbiorczych danych o wydatkach poniesionych na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 w 2021 r., poinformowało jednak, że planuje opracować informację w tym zakresie do sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2021. NIK ponownie zwraca uwagę, że finansowanie wydatków na określony cel z wielu źródeł nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Zauważyć należy ponadto, że ich wyłączenie z ustawy budżetowej powoduje, że znajdują się one poza bezpośrednią kontrolą Sejmu i opinii publicznej.

W ramach realizacji, w 2021 r., *Założeń reformy systemu budżetowego* opracowano *Koncepcję nowego systemu klasyfikacyjnego. Struktura i szczegółowe klasyfikacje jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową* (dalej: *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego*). Dokument ma być poddany konsultacji z przyszłymi użytkownikami systemu. Z jego treści wynika, że wejście w życie przepisów wprowadzających nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, zarządzanie budżetem z wykorzystaniem programów budżetowych i średniookresowe ramy ma nastąpić w I kwartale 2025 r., a wprowadzenie nowego systemu do zastosowania w procesie planowania budżetu państwa na rok 2028.

Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani nie miały przełożenia na inne akty prawne z danej polityki wydatkowej państwa. Jedynie raporty przeglądu wydatków publicznych w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej zostały przekazane i były wykorzystywane w pracach Rady Dialogu Społecznego nad projektem ustawy budżetowej.

W 2021 r., z inicjatywy Ministra Finansów, włączono do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który zakłada między innymi instytucjonalizację przeglądów wydatków.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Rozdysponowanie środków z części 81 – Rezerwa ogólna i części 83 – Rezerwy celowe

Opis stanu faktycznego

W roku 2021 z ogólnej rezerwy budżetu państwa rozdysponowano 599,9 mln zł (tj. 99,9% środków zaplanowanych), z czego 468 mln zł, tj. blisko 78%, rozdysponował Prezes Rady Ministrów<sup>10</sup>, a 132 mln zł, tj. około 22%, Rada Ministrów<sup>11</sup>. Środki miały zostać przeznaczone na sfinansowanie ponad 230 zadań, w tym m.in. na:

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 155 ust. 2 ufp Rada Ministrów może upoważnić, w drodze rozporządzenia, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot, uwzględniając różnicowanie tych kwot. W myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. poz. 500, ze zm.) Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach. W roku 2021 Minister Finansów nie korzystał z uprawnienia do dokonywania podziału rezerwy ogólnej, wynikającego z § 1 ust. 2 tego rozporządzenia.

<sup>11</sup> Rada Ministrów dysponuje rezerwą ogólną na podstawie art. 155 ust. 1 ufp.

- remonty, modernizacje oraz zakup sprzętu medycznego i wyposażenia placówek służby zdrowia,
- realizację rządowego programu "Pomoc dla Afganistanu",
- zabezpieczenie potrzeb Straży Granicznej oraz Policji związanych z koniecznością wzmocnienia ochrony na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej,
- wypłatę rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz lubelskiego,
- zapobieganie i zwalczanie poważnej przestępczości, w tym utworzenie bezpiecznego modułu komunikacyjnego, powiązanego z systemem biometrycznym AFIS, umożliwiającego wymianę informacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki,
- budowę, rozbudowę oraz remonty przedszkoli, szkół, placówek oświatowo-kulturalnych w gminach i powiatach,
- inwestycje w gminną i powiatową infrastrukturę drogową i kolejową, budowę sieci wodno-kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków,
- budowę, modernizację placówek realizujących działania na rzecz osób wymagających opieki, ubogich i pokrzywdzonych, w tym hospicjów, domów samotnej matki, centrów rehabilitacyjnych, domów opieki społecznej,
- zakupy dzieł sztuki dla muzeów, remonty i utrzymanie miejsc pamięci narodowej, zabytków, organizację wystaw i imprez kulturalnych.

Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów dokonali podziału rezerwy ogólnej pomiędzy 21 dysponentów, przy czym największa pula środków przyznana została województwom – 157,9 mln zł (26,3% środków), w dalszej kolejności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 122,9 mln zł (20,5% środków), Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji – 96,6 mln zł (16,1% środków) oraz Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 83,8 mln zł (14% środków).

(akta kontroli: tom I str. 11-31, 246-258; tom II str. 1-40)

W wyniku przeprowadzonej analizy przedstawionych do kontroli dokumentów, NIK stwierdziła, że w 2021 r. łączna kwota zwiększenia planowanych wydatków poszczególnych części budżetowych z rezerwy ogólnej dokonana decyzjami Ministra Finansów<sup>12</sup> była znacząco niższa (o 18,3 mln zł) od kwoty rozdysponowanej uchwałami Rady Ministrów oraz zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów. Wynikało to z faktu, że kilku dysponentów nie wystąpiło do Ministra Finansów z wnioskami o dokonanie zmian w budżecie państwa lub wnioskowało o niższe kwoty niż przyznane uchwałą Rady Ministrów. Powodem tego był brak zapotrzebowania na środki, bądź zapotrzebowanie w niższej wysokości. NIK zwraca uwagę, że adresowana do publicznej wiadomości *Informacja o rozdysponowaniu ogólnej rezerwy budżetowej na dzień 31 grudnia 2021 r.*, umieszczona na stronie Ministerstwa Finansów, nie uwzględnia tego faktu. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, że *dane są przejrzyste, rzetelne i zgodne ze stanem faktycznym, gdyż prezentują bezpośrednio skutek działania organów uprawnionych do dysponowania rezerwą*. Należy mieć bowiem na uwadze, że *rozdysponowanie rezerwy ogólnej odbywa się przez wprowadzenie przez Ministra Finansów zmian w planie wydatków budżetu państwa, polegających na zmniejszeniu planowanej kwoty rezerwy ogólnej i jednoczesnym zwiększeniu o tę samą kwotę planu wydatków budżetu państwa w części, na której*

<sup>12</sup> Decyzje Ministra Finansów stanowiące wykonanie uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów przyznających środki z rezerwy ogólnej.

wydatki przeznaczono środki z rezerwy ogólnej<sup>13</sup>. Zdaniem NIK, w celu uniknięcia wątpliwości, w prezentowanej do publicznej wiadomości informacji należałoby jednoznacznie wskazać kwoty wynikające z przyjętych w 2021 r. uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz kwoty z wprowadzonych na tej podstawie przez Ministra Finansów zmian w planie wydatków budżetu państwa, ponieważ nie są to wartości tożsame.

(akta kontroli: tom I str. 259-296)

W wyniku badania próby 13 celowo dobranych decyzji Ministra Finansów w sprawie rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na łączną kwotę 182 mln zł (31,3% ogółem rozdysponowanych środków) ustalono, że Minister Finansów dokonywał zmian w budżecie państwa bez zbędnej zwłoki, zgodnie z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów. Średni czas rozpatrywania wniosków dysponentów wynosił 4 dni, a najdłuższy nie przekroczył 15 dni. W dwóch przypadkach, dysponent nie zawarł oświadczenia o spełnieniu wymogu wynikającego z art. 155 ust. 3 ufp<sup>14</sup>, w związku z czym nie było możliwe dokonanie oceny czy reżim ustawowy został spełniony<sup>15</sup>.

W 2021 r. nie wystąpiły przypadki odmownego rozpatrzenia przez Ministra Finansów wniosków dysponentów o zwiększenie planu wydatków części budżetowych ze środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 202-245, 297-426)

Wysokość zaplanowanych wydatków w części 83 – *Rezerwy celowe* w ustawie budżetowej po nowelizacji wyniosła 32 553,2 mln zł i została zwiększona *per saldo* o kwotę 10 349,2 mln zł, do wysokości 42 902,4 mln zł, na skutek:

- 1) zwiększeń (o 15 344,8 mln zł) w wyniku utworzenia nowych tytułów rezerw, w następujących pozycjach:
  - poz. 70 *Rezerwa na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym i usuwaniem ich skutków*, w wysokości 150 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 2021 r., wydaną na podstawie art. 75 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021<sup>16</sup> (dalej: ustawa ołobudżetowa na rok 2021);
  - poz. 71 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, w wysokości 1 mld zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 1 października 2021 r., wydaną na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ufp;
  - poz. 72 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w kwocie 5873,3 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 3 grudnia

<sup>13</sup> Źródło: W. Misiąg (red.) Ustawa o finansach publicznych Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2019, str. 543.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 155 ust. 3 ufp rezerwa ogólna nie może być przeznaczona na zwiększenie wydatków, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ufp.

<sup>15</sup> W wystąpieniu pokontrolnym z 23 grudnia 2020 r., skierowanym do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej po kontroli P/20/012, Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich, NIK zwróciła uwagę na potrzebę wprowadzenia w formularzu wniosku obowiązku zamieszczania przez dysponentów informacji, że środki nie zostaną przeznaczone na zwiększenie wydatków, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ufp.

<sup>16</sup> Dz. U. poz. 2400, ze zm.

2021 r., wydaną na podstawie art. 15zi pkt 6<sup>17</sup> ustawy o COVID-19 oraz art. 69 ust. 1 i 2<sup>18</sup> ustawy o zmianie ustawy o COVID-19;

- poz. 73 Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w kwocie 8321,5 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2021 r., wydaną na podstawie tych samych przepisów, co wyżej wymieniona decyzja z dnia 3 grudnia 2021 r.;
- 2) zmniejszeń (o 4995,5 mln zł) w wyniku dokonania blokady środków w części 83 – Rezerwy celowe w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ufp decyzjami Ministra Finansów z dnia 29 września 2021 r. oraz 2 i 27 grudnia 2021 r. i utworzenia nowych tytułów rezerw celowych w pozycjach: 71, 72 i 73.

W 2021 r. rezerwy celowe rozdysponowano w wysokości 42 671,5 mln zł, (99,5% kwoty planu po zmianach), przy czym:

- 1) pozycje rezerw<sup>19</sup> zaplanowane w ustawie budżetowej po nowelizacji w kwocie 32 553,2 mln zł rozdysponowano w wysokości 27 432,2 mln zł (84,3% planowanych środków), w tym:
- 24 758,7 mln zł (76,1%) rozdysponowano zgodnie z przeznaczeniem, określonym w ustawie budżetowej na rok 2021 po nowelizacji,
  - 2673,5 mln zł (8,2%) rozdysponowano w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9<sup>20</sup> ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, w tym 187 mln zł na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w trybie art. 15zof<sup>21</sup> ustawy o COVID-19;
- 2) nowo utworzone pozycje rezerw (od numeru 70 do 73) rozdysponowano w pełnej wysokości, tj. 15 239,3 mln zł.

Spośród zaplanowanych w 2021 r. 66 tytułów rezerw celowych, w przypadku czterech pozycji nie rozdysponowano żadnych środków, a w przypadku 13 pozycji rozdysponowanie środków nie przekroczyło 60% planowanych wydatków. Głównymi przyczynami nierozdysponowania środków były m.in.:

- brak wystąpień dysponentów o środki, na które zgłosili zapotrzebowanie w trakcie opracowywania ustawy budżetowej na rok 2021,
- brak przyjęcia w terminie umożliwiającym dokonanie podziału rezerwy celowej przepisów będących podstawą wydatkowania środków,
- opóźnienia w realizacji przewidzianych zadań, ze względu na trwającą pandemię.

(akta kontroli: tom I str. 32-55; tom II str. 1-40)

Rozdysponowanie środków w skutek zmian przeznaczenia rezerw celowych, dokonane zostało w ramach 11 tytułów rezerw, w szczególności na sfinansowanie:

---

<sup>17</sup> Art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19 stanowi, że Minister Finansów utworzy na polecenie Prezesa Rady Ministrów nową rezerwę celową i przeniesie do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ufp, bez konieczności uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

<sup>18</sup> W myśl art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 ze środków budżetu państwa mogą być dokonywane wpłaty na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz Prezes Rady Ministrów może wydać Ministrowi Finansów wiążące polecenie w zakresie rezerw celowych wpłaty środków na ten Fundusz.

<sup>19</sup> W ustawie budżetowej po nowelizacji zaplanowano 62 tytuły rezerw celowych w pozycjach od numeru 4 do 62, 64 do 65 oraz 68 do 69.

<sup>20</sup> Art. 154 ust. 9 ufp stanowi, że Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

<sup>21</sup> Art. 15zof ustawy o COVID-19 stanowi, że w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 w roku 2021 rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.), zwiększa się o kwotę 187 mln zł ze środków budżetu państwa. Zgodnie z treścią opinii Komisji Finansów Publicznych nr 91 z dnia 9 czerwca 2021 r. oraz nr 111 z dnia 15 września 2021 r. kwotę 187 mln zł przeznaczono na zwiększenie rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2021.



- zadań związanych z realizacją przez Straż Graniczną budowy zabezpieczenia granicy państwowej, ze względu na zwiększoną presję na granicy polsko-białoruskiej (1 mld zł),
  - zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (1 mld zł),
  - należności i świadczeń dla funkcjonariuszy oraz wydatków bieżących Policji, w tym zakupu paliwa, materiałów i części, remonty obiektów, dojazdy do pełnienia służby (292,2 mln zł),
  - przedsięwzięcia „Poznaj Polskę” realizowanego w ramach polityki oświatowej oraz zwiększenie rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej (273,2 mln zł).
- (akta kontroli: tom I str. 56-57, 62-198)

Badanie przeprowadzone na próbie 22 celowo dobranych decyzji dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 26 380,5 mln zł, tj. 61,8,% rozdysponowanych środków z rezerw celowych budżetu państwa w 2021 r. wykazało, że Minister Finansów:

- rozpatrywał wnioski dysponentów bez zbędnej zwłoki, a średni czas procedowania spraw wyniósł 14 dni, przy czym najdłuższy termin nie przekroczył 20 dni,
- dokonywał podziału rezerw, przestrzegając terminów określonych w art. 154 ufp,
- dokonywał zmiany klasyfikacji wydatków z zachowaniem terminu określonego w art. 154 ust. 8<sup>22</sup> ufp,
- rozdysponował środki zgodnie z celami określonymi dla poszczególnych pozycji rezerw.

W 2021 r. Minister Finansów w 71 przypadkach odmówił przyznania środków z rezerw celowych budżetu państwa. W wyniku szczegółowego zbadania sześciu takich przypadków stwierdzono, że odmowy wynikały przede wszystkim z występowania dysponentów o środki na zadania niekwalifikujące się do sfinansowania z rezerw celowych, błędów formalno-rachunkowych we wnioskach dysponentów oraz dostępności środków w ramach własnych części budżetowych dysponentów na zadania przedstawione we wnioskach.

(akta kontroli: tom II str. 43-48, 63-344)

## Zapewnienia finansowania

Na dzień podpisania ustawy budżetowej na rok 2021 r. przez Prezydenta RP, tj. na 28 stycznia 2021 r., środki zaplanowane w rezerwach celowych obejmowały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań na rok 2021 w kwocie 2886,3 mln zł, z tego w rezerwach budżetu państwa – 1043,7 mln zł i w rezerwach budżetu środków europejskich – 1842,6 mln zł. Zapewnienia wynikały z 383 decyzji.

W 2021 r. wpłynęły 223 wnioski o wydanie decyzji o zapewnienie finansowania lub dofinansowania. Na podstawie tych wniosków w 2021 r. udzielono 218 zapewnień, a w dwóch przypadkach odmówiono ich udzielenia. Jeden wniosek został wycofany przez wnioskodawcę, a dwa wnioski nie zostały rozpatrzone do końca 2021 r.

W 2021 r. wydano 222 decyzje o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania<sup>23</sup>. Ponadto w 2021 r. wydano 482 decyzje korygujące/zmieniające decyzje

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 154 ust. 8 ufp dokonanie zmiany klasyfikacji wydatków przyznanych z rezerw celowych powinno, co do zasady, nastąpić nie później niż do dnia 15 listopada. W przypadku rezerw celowych, o których mowa w art. 154 ust. 3 ufp (na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia), zmiana klasyfikacji wydatków może nastąpić do dnia 20 grudnia, a w przypadku rezerw celowych, o których mowa w art. 154 ust. 5 i 6 ufp (rezerw celowych przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem np. środków europejskich) – do końca roku budżetowego.

<sup>23</sup> Na wnioski złożone w 2020 r. i 2021 r.

o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania, anulowano 25 decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania<sup>24</sup>, a w trzech przypadkach odmówiono udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania<sup>25</sup>.

W 2021 r. wydano decyzje o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na kwotę 1686,6 mln zł, z tego:

- do sfinansowania w 2021 r. w kwocie 431,4 mln zł,
- do sfinansowania po 2021 r. w kwocie 1255,2 mln zł.

Kwota zapewnień finansowania lub dofinansowania<sup>26</sup> udzielonych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2021 r., wynikająca z decyzji wydanych w tym roku i w latach poprzednich, wyniosła 2187,2 mln zł, z tego:

- 315,8 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2021 r.,
- 1871,4 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

W związku z zapewnieniami udzielonymi na 2021 r. (2187,2 mln zł) uruchomiono środki z rezerw celowych w kwocie 2133,8 mln zł, co stanowiło 97,6% łącznej kwoty zapewnień udzielonej na 2021 r. (1000,6 mln zł w budżecie państwa i 1133,2 mln zł w budżecie środków europejskich). Uruchomienia te polegały na przeniesieniu środków z części budżetowej 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań objętych zapewnieniem.

Badanie 20 decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania (9,2% ogółu wydanych decyzji) wykazało, że były one wydane bez zbędnej zwłoki. Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3 ufp.

W 2021 r. negatywnie rozpatrzono dwa wnioski o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania. Badanie w tym zakresie nie wykazało nieprawidłowości.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że w 2021 r. kontynuowano prace nad rozszerzeniem systemu TREZOR o nowy komponent *Zapewnienia finansowania*<sup>27</sup>, tj. prowadzono prace analityczne i związane z jego integracją z pozostałymi istniejącymi już modułami oraz zakończono prace programistyczne głównego procesu dla zainteresowanych departamentów<sup>28</sup>. W I kwartale 2022 r. przeprowadzono testy głównego procesu, które ujawniły potrzebę wykonania dodatkowych prac analitycznych i programistycznych nad nową funkcjonalnością systemu, co z kolei zrodziło konieczność zmiany harmonogramu projektu<sup>29</sup>. Na dzień 31 marca 2022 r. prace nad zmianą harmonogramu były w toku. Mimo tego Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że pierwsza instalacja głównego procesu na środowisku produkcyjnym ma nastąpić w kwietniu 2022 r., po czym zostaną zrealizowane kolejne prace w ramach I etapu projektu. Rozpoczęcie II etapu przewidywane jest w 2022 r., a jego zakończenie – w 2023 r. Niezbędne dane do

<sup>24</sup> Decyzje korygujące/zmieniające i anulowania dotyczyły decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydanych w 2021 r. i w latach poprzednich.

<sup>25</sup> W jednym przypadku odmowa dotyczyła wniosku złożonego w 2020 r.

<sup>26</sup> Z uwzględnieniem decyzji korygujących/zmieniających i anulowań decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania.

<sup>27</sup> W dniu 13 sierpnia 2019 r. złożono do spółki Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. wstępne zlecenie pracy na realizację projektu pn. „System TREZOR - analiza wymagań dla obszaru zapewnienia finansowania”. W czerwcu 2020 r. Departament Informatyzacji w Ministerstwie Finansów dokonał odbioru zadania.

<sup>28</sup> Departament Finansowania Sfery Budżetowej, Departament Finansowania Sfery Gospodarczej, Departament Finansów i Księgowości oraz Departament Współpracy Międzynarodowej.

<sup>29</sup> I etap projektu miał zostać zrealizowany w marcu 2022 r., a II etap – w IV kwartale 2022 r.

opracowywania ustawy budżetowej w zakresie zapewnień finansowania będą rejestrowane w systemie TREZOR od momentu zakończenia I etapu.

(akta kontroli: tom III str. 3-8, 17-82, 85-212; tom IV str. 239-243, 336-340, 546-563 – pliki 1-21)

## **Blokady**

W 2021 r. zablokowane zostały wydatki budżetu państwa w 94 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach apelacyjnych, 16 województwach i trzech samorządowych kolegiach odwoławczych) na łączną kwotę 27 756,9 mln zł, z tego:

- środki w wysokości 4995,6 mln zablokowane przez Ministra Finansów w części 83 – *Rezerwy celowe*, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp<sup>30</sup>,
- środki w wysokości 22 761,2 mln zł zablokowane przez dysponentów innych części budżetowych, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp.

W 2021 r. Prezes Rady Ministrów nie podejmował decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa.

W 2020 r. dokonano blokad w kwocie 13 955,1 mln zł w 108 częściach budżetowych. Na wzrost kwoty zablokowanych środków w 2021 r. w największym stopniu wpływ miały blokady dokonane w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* na łączną kwotę 19 900 mln zł. Głównym powodem zablokowania środków w tej części była lepsza, niż zakładano na etapie opracowywania budżetu, sytuacja makroekonomiczna, co wiązało się ze zwiększeniem wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a w konsekwencji – z niższym zapotrzebowaniem na dotacje z budżetu państwa.

Podobnie jak w latach poprzednich, największa część dokonanych blokad (97,3%, tj. 26 999 mln zł) była wynikiem stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp). Jako przyczynę pozostałych blokad wskazano opóźnienia w realizacji zadań i nadmiar środków (669,5 mln zł), opóźnienia w realizacji zadań (86,5 mln zł), naruszenie zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 162 ufp (1,9 mln zł) oraz niegospodarność i nadmiar posiadanych środków (26 tys. zł).

Z zablokowanych środków wykorzystano 27 579,8 mln zł (99,4%), z tego:

- 12 235 mln zł przeniesiono do części 44 – *Zabezpieczenie społeczne* z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego<sup>31</sup>,
- 15 344,8 mln zł wykorzystano do utworzenia nowych rezerw celowych (poz. 70, 71, 72 i 73).

Kwota niewykorzystanych środków na wydatki z pozostałych blokad wyniosła 177,1 mln zł i była niższa niż w roku poprzednim (468,1 mln zł).

W 2021 r. dokonano blokad wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 241,6 mln zł (w 2020 r. 226,7 mln zł). Jako przyczynę zablokowania wydatków wskazano nadmiar środków lub opóźnienia w realizacji zadań.

(akta kontroli: tom I str. 7-54, 226-229, 268-277; tom V str. 132-195, 473-486)

## **Pozostałe zmiany i przeniesienia w planie wydatków**

Zmiany i przeniesienia w planie wydatków budżetu państwa realizowane były przez dysponentów i Ministra Finansów przy wykorzystaniu funkcjonalności systemu TREZOR.

<sup>30</sup> Decyzjami Ministra Finansów z dnia 29 września 2021 r., 2 grudnia 2021 r. i 27 grudnia 2021 r. zablokowano wydatki w 46 pozycjach rezerw celowych.

<sup>31</sup> Decyzja Ministra Finansów nr MF/FS9.4143.20.1.2021.DROZ z dnia 24 sierpnia 2021 r. i decyzja nr MF/FS9.41.43.20.2.2021.DROZ z dnia 25 listopada 2021 r., wydane na podstawie art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o budżecie na rok 2021.

W 2021 r. Minister Finansów, działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych w 61 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach i trzech samorządowych kolegiach odwoławczych. Zgody dotyczyły zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych w budżecie państwa na łączną kwotę 594,7 mln zł i zwiększeń wydatków w tej grupie ekonomicznej o 1091,2 mln zł, tj. *per saldo plus* 496,5 mln zł (w 2019 r. saldo wyniosło minus 686,6 mln zł, a w 2020 r. minus 298,5 mln zł.). Decyzje o najwyższych kwotach dotyczyły:

- zwiększenia o kwotę 216,8 mln zł wydatków majątkowych w części 29 – *Obrona narodowa*, z przeznaczeniem na sfinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych związanych ze zwiększeniem obecności wojsk sojusznicznych na terytorium Polski, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków bieżących;
- zwiększenia wydatków majątkowych w części 29 – *Obrona narodowa* o 231,7 mln zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie zobowiązań w ramach umowy dotyczącej pozyskania samolotów wielozadaniowych, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków bieżących, a także wydatków majątkowych, ujmowanych w innych paragrafach klasyfikacji budżetowej;
- zmiany w obrębie wydatków majątkowych w części 46 – *Zdrowie*, polegającej na zmniejszeniu o kwotę 54,2 mln zł dotacji celowych z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 6230) i jednoczesnym zwiększeniu o tę kwotę wydatków na zakupy inwestycyjne pozostałych jednostek (§ 6140) z przeznaczeniem na realizację programu wieloletniego pod nazwą „*Narodowa Strategia Onkologiczna na lata 2020-2030*”.

Ponadto Minister Finansów wyraził zgodę na przeniesienie wydatków majątkowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, w tym zwiększenie wydatków o 2,7 mln zł i zmniejszenie o 5,1 mln zł. Podobnie jak w latach poprzednich, największe zmiany w planie wydatków majątkowych odnotowano w części 29 – *Obrona narodowa*, w której zwiększono wydatki o 541,1 mln zł i jednocześnie zmniejszono wydatki o 157,5 mln zł.

Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie wydatków majątkowych dotyczących wniosków dysponentów na kwotę 1,1 mln zł i zmniejszenie wydatków na kwotę 0,8 mln zł w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp. Odmowy dotyczyły pięciu wniosków dysponentów. W większości przypadków Minister Finansów wskazał na konieczność przeznaczenia środków, o których mowa we wnioskach na zabezpieczenie innych wskazywanych potrzeb dysponentów.

Zgodnie z art. 15zi pkt 4 ustawy o COVID-19 dysponenci, w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, mieli prawo do dokonania przeniesień wydatków, pomimo niespełnienia wymogów określonych w art. 171 ust. 3 i 4 ufp. Dysponenci mieli obowiązek poinformować niezwłocznie o tym fakcie Ministra Finansów. W 2021 r. dysponenci dokonali trzech takich przeniesień na łączną kwotę 38 mln zł<sup>32</sup>.

W 2021 r. Minister Finansów wydał łącznie 110 decyzji na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp – o przeniesieniu wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z czego 55 decyzji na łączną kwotę 81,4 mln zł dotyczyło budżetu państwa, a 55 decyzji na łączną kwotę 309,2 mln zł dotyczyło przeniesień w budżecie środków europejskich.

<sup>32</sup> Jedna decyzja na kwotę 37 mln zł w części 46 – *Zdrowie* i dwie decyzje na łączną kwotę 1 mln zł w części 85/18 – *Województwo podkarpackie*.

W 2021 r. na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów wprowadzono do systemu TREZOR cztery decyzje dotyczące przeniesienia planowanych wydatków budżetu państwa. Przedmiotowe decyzje dotyczyły:

- zmniejszenia wydatków w części 47 – *Energia* o 151,5 mln zł i jednoczesnego zwiększenia o tę kwotę wydatków w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Podstawą wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o przeniesieniu planowanych wydatków budżetu państwa był przepis art. 72a ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych<sup>33</sup> i było ono związane z powołaniem Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych i koniecznością zapewnienia kontynuacji wszystkich działań prowadzonych poprzednio przez Agencję Rezerw Materiałowych;
- zmniejszenia wydatków w częściach odpowiadających poszczególnym województwom o 1343,1 mln zł i zwiększenia o tę kwotę wydatków w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Podstawą wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o przeniesieniu planowanych wydatków budżetowych był art. 187a ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>34</sup> i było ono związane z przejściem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych obsługi programu „Dobry start”;
- przeniesienia kwoty 222 mln zł z części 34 – *Rozwój regionalny* do części 33 – *Rozwój wsi*, dokonanego w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 o zmianie ustawy o kołach gospodyń wiejskich<sup>35</sup>;
- przeniesienia kwoty 10 mln zł z części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* do części 58 – *Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*, dokonanego w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 13 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych<sup>36</sup>.

Ponadto Minister Finansów:

- na wniosek Ministra Obrony Narodowej dokonał przeniesień wydatków zaplanowanych w części 29 – *Obrona narodowa* pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, na podstawie art. 65 ustawy o budżecie na rok 2021, w łącznej kwocie 678,9 mln zł;
- na wniosek Ministra Rodziny i Polityki Społecznej dokonał przeniesienia wydatków budżetowych, z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego, na podstawie art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o budżecie na rok 2021, w łącznej kwocie 12 235 mln zł.

Badaniem objęto 29,2% wartości wszystkich spraw rozpatrzonych przez Ministra Finansów, tj. zgód i odmów wydanych na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, oraz 26,1% kwot z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust. 1 ufp. W zbadanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom V str. 195-486)

---

<sup>33</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 637.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 447.

<sup>35</sup> Dz. U. poz. 1240.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 2430.

## Parametry makroekonomiczne

Wartości parametrów makroekonomicznych przyjęte do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.<sup>37</sup> zostały oszacowane w Ministerstwie Finansów w warunkach wysokiej niepewności spowodowanej pandemią COVID-19 i jej konsekwencjami dla przebiegu procesów gospodarczych. Faktyczny przebieg procesów makroekonomicznych w 2020 r. i w I połowie 2021 r. okazał się korzystniejszy od zakładanego w czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2021, w szczególności w obszarze aktywności gospodarczej i sytuacji na rynku pracy. Stąd na etapie prac nad projektem nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021<sup>38</sup> Ministerstwo Finansów dokonało wyraźnego urealnienia wskaźników makroekonomicznych do przebiegu procesów społeczno-gospodarczych m.in. w zakresie realnej dynamiki produktu krajowego brutto (dalej także: PKB) i jego składowych, dynamiki zatrudnienia i wynagrodzeń w gospodarce narodowej, stopy bezrobocia oraz inflacji.

Według wstępnego szacunku Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) opublikowanego 31 stycznia 2022 r.<sup>39</sup> PKB w 2021 r. był realnie wyższy o 5,7%, wobec spadku o 2,5% w 2020 r., oraz wyższy o 0,8 punktu procentowego od prognozy z uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 tj. 4,9%. Było to pochodną wyższej dynamiki spożycia prywatnego o 0,9 punktów procentowych (wykonanie 6,2% wobec prognozy na poziomie 5,3%) i w mniejszym stopniu dynamiki inwestycji o 0,4 punktów procentowych (wykonanie 8,0% wobec prognozy 7,6%). Wyższa od oczekiwań realna dynamika konsumpcji prywatnej była efektem lepszej sytuacji na rynku pracy i poprawy nastrojów konsumentów oraz realizacji zwiększonego popytu, o czym może świadczyć silny spadek stopy oszczędności gospodarstw domowych, widoczny we wstępnych danych GUS za I–III kw. 2021 r. Znacznie wyższa dynamika spożycia gospodarstw domowych wpłynęła w niewielkim stopniu na dynamikę spożycia ogółem, która wyniosła jedynie 0,2 punktów procentowych (wykonanie 4,8% wobec prognozy na poziomie 4,6%), Oddziaływanie wysokiej dynamiki spożycia prywatnego na spożycie ogółem zostało najprawdopodobniej skompensowane niższą od prognozowanej realną dynamiką spożycia publicznego. Różnica między wykonaniem dynamiki popytu krajowego, a jej prognozą wyniosła 2,7 punktów procentowych (wykonanie 8,2% wobec prognozy na poziomie 5,5%) i jest ona efektem wyższej od prognozowanej dynamiki spożycia ogółem i inwestycji oraz wyższego poziomu zapasów<sup>40</sup>. Realna dynamika nakładów inwestycyjnych osiągnęła wysokość 8,0% i była o 0,4 punktu procentowego wyższa od wartości prognozowanej, tj. 7,6%.

Tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej (dalej także: UE) zwiększyło się z -6,4% w 2020 r. do 5,3% w 2021 r., a tempo wzrostu gospodarki Niemiec, największego partnera handlowego Polski, wzrosło we wskazanych latach z -4,6% do 2,8%. W UE 12 krajów odnotowało szybsze tempo wzrostu PKB niż w Polsce, a najszybszy wzrost PKB zanotowała Irlandia (13,7%), Grecja (po 8,5%) i Estonia (7,5%)<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. należy przez to rozumieć ustawę budżetową na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190), tj. ustawę budżetową w brzmieniu pierwotnym (przed nowelizacją).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

<sup>39</sup> Główny Urząd Statystyczny: Produkt krajowy brutto w 2021 roku – szacunek wstępny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2021-roku-szacunek-wstepny,2,11.html>.

<sup>40</sup> Przyrost zapasów jako efekt ochrony przed opóźnieniami w dostawach surowców i komponentów, ochrony przed wzrostem ich cen oraz produkcji niekompletnych wyrobów do momentu otrzymania brakujących elementów.

<sup>41</sup> European Economic Forecast: Winter 2022 (Interim), data publikacji 10 lutego 2022 r., [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip169\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip169_en.pdf).

Zgodnie z danymi GUS, przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2021 r. wyniosło 6346 tys. etatów, co oznacza, że wzrost zatrudnienia był niższy od prognozowanego (założono zatrudnienie na poziomie 6362 tys. etatów). Było to spowodowane wolniejszym tempem odbudowy liczby etatów po dużym spadku w 2020 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2021 r. wyniosła 5,4% i była niższa od zakładanej (6%). Z kolei wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r. wzrosła do 5663 zł, wobec prognozy na poziomie 5548 zł, na co wpływ miał wyższy wzrost średniego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw.

W 2021 r. średnia inflacja w wysokości 5,1% była wyższa od prognozowanej o 0,8% (prognoza na poziomie 4,3%). Za różnicę tę odpowiada wyższa dynamika spożycia gospodarstw domowych i silny wzrost cen surowców na rynkach światowych, zwłaszcza surowców energetycznych, w powiązaniu z pojawiającymi się zakłóceniami w łańcuchach dostaw. Silniejszy okazał się również wzrostu cen usług.

Na koniec 2021 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wyniosła 1,75%, średnio w roku 0,34%, wobec prognozy Ministerstwa Finansów w wysokości 0,1%. Rada Polityki Pieniężnej (dalej także: RPP) w końcu 2021 r. trzykrotnie podwyższyła stopy procentowe w celu przeciwdziałania ryzyku utrwalenia się podwyższonej inflacji, a scenariusz makroekonomiczny Ministerstwa Finansów opierał się na oczekiwaniach rynkowych, według których RPP miała rozpocząć cykl podwyżek stóp procentowych dopiero w 2022 r. W 2021 r. średnioroczne kursy euro (4,57 EUR/PLN) i dolara (3,86 USD/PLN) były zbieżne z prognozami przyjętymi do nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r., odpowiednio 4,54 EUR/PLN i 3,80 USD/PLN. Pomimo podwyżek stóp procentowych złoty nie umacniał się wobec euro i dolara, ze względu na wyższe oczekiwania rynku odnośnie wzrostu stóp procentowych.

Faktyczne wartości odnotowane na rachunku obrotów bieżących na koniec 2021 r. były ujemne (wykonanie -5177 mln euro, wobec zakładanych +8962 mln euro), a saldo obrotów bieżących wyniosło -0,9% wobec prognozowanych 1,6%, co wynikało ze wzrostu dynamiki popytu krajowego i towarzyszącej jej wyższej dynamiki importu. Dynamika eksportu wyniosła 12%, wobec prognozowanych 10,4%, a dynamika importu wzrosła do 17,4% wobec zakładanych 12,3%.

Wartości wstępnych parametrów makroekonomicznych opublikowane przez GUS nie odbiegały znacząco od oszacowanych w Ministerstwie Finansów wartości parametrów przyjętych do opracowania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od prognoz, a przyjęcie przez Ministerstwo Finansów ostrożniejszego scenariusza rozwoju sytuacji gospodarczej w 2021 r. było, zdaniem NIK, uzasadnione.

(akta kontroli: tom IV str. 349-358, 365-369, 540-543)

## **Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa<sup>42</sup>**

Dochody budżetu państwa w 2021 r., według danych z rocznych sprawozdań Rb-27, wyniosły 494 442,1 mln zł i stanowiły 102,4% kwoty prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej i 122,2% planu według ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. Wymieniona kwota obejmowała środki w wysokości 279,3 tys. zł, tj. zwrócone przez dysponentów w 2022 r. niewykorzystane środki na wydatki niewygasające w 2020 r., niesłusznie zaliczone do dochodów 2021 r., o czym szerzej mowa w wystąpieniu pokontrolnym NIK skierowanym do Ministra Finansów

<sup>42</sup> Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2021 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów na dzień 9 marca 2022 r.

po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Na podaną kwotę 494 442,1 mln zł złożyły się dochody podatkowe w wysokości 432 170,4 mln zł (stanowiącej 87,4% całości dochodów budżetu państwa), dochody niepodatkowe w wysokości 60 521,1 mln zł (12,2%) oraz środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi w wysokości 1750,5 mln zł (0,4%). Dochody podatkowe i dochody niepodatkowe zrealizowano w kwotach wyższych od zaplanowanych w zmienionej ustawie budżetowej odpowiednio o 7330,4 mln zł (1,7%) i 4967,1 mln zł (8,9%). W porównaniu z kwotami zapisanymi w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. dochody podatkowe były wyższe o 63 030,4 mln zł (17,1%), a dochody niepodatkowe o 27 768,3 mln zł (84,8%). Z kolei dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi były niższe o 840,6 mln zł (32,4%) od kwoty prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej i w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r.

Wśród dochodów podatkowych, dochody z podatku od towarów i usług stanowiły największą część, tj. 49,9%. Zrealizowano je w kwocie 215 734 mln zł, tj. wyższej o 1234 mln zł (o 0,6%) od prognozowanej w zmienionej ustawie budżetowej i wyższej o 34 734 mln zł (o 19,2%) od zaplanowanej w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 75 798 mln zł i stanowiły 17,5% dochodów podatkowych, z podatku dochodowego od osób fizycznych – 73 606,2 mln zł (17%), a z podatku dochodowego od osób prawnych – 52 373,8 mln zł (12,1%). Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych i z podatku dochodowego od osób fizycznych zrealizowano w wysokości wyższej niż to zaplanowano w zmienionej ustawie budżetowej, odpowiednio o 2873,8 mln zł (o 5,8%) i 2331,2 mln zł (o 3,3%). Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. o 15 273,8 mln zł (o 41,2%), a z podatku dochodowego od osób fizycznych – o 4306,2 mln zł (o 6,2%).

Blisko dwie trzecie (66,6%) dochodów niepodatkowych stanowiły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe. Zrealizowano je w wysokości 40 285 mln zł, w tym 24 287,2 mln zł<sup>43</sup> pochodziło z wpływów z handlu uprawnieniami do emisji<sup>44</sup>. Wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego wyniosła 8876,9 mln zł i stanowiła 14,7% dochodów niepodatkowych, a dochody z cła – 6412,9 mln zł (10,6%).

Dochody budżetu państwa, w porównaniu z uzyskanymi w 2020 r., wzrosły o 74 646,4 mln zł (o 17,8%), przy czym dochody podatkowe zwiększyły się o 61 908,6 mln zł (o 16,7%), a dochody niepodatkowe o 13 119,2 mln zł (o 27,7%), natomiast środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi zmniejszyły się o 381,5 mln zł (o 17,9%). Dochody z podatku od towarów i usług, w porównaniu z uzyskanymi w roku poprzednim, były wyższe o 31 182 mln zł (o 16,9%), z podatku dochodowego od osób prawnych o 11 080,7 mln zł (o 26,8%), z podatku dochodowego od osób fizycznych o 9808,8 mln zł (o 15,4%), a z podatku akcyzowego o 4010,8 mln zł (o 5,6%). Wzrost dochodów niepodatkowych w stosunku do zrealizowanych w 2020 r. w największej części wynikał ze wzrostu wpływów z handlu uprawnieniami do emisji o 12 159,2 mln zł, tj. o 100,3%.

Na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 150 511,4 mln zł, a zaległości 138 550,8 mln zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2020 r. należności

<sup>43</sup> W 2020 r. wpływy te wyniosły 12 128,1 mln zł, a w 2019 r. – 5077,5 mln zł.

<sup>44</sup> Wpływy z tytułu opłat, należności i kar pieniężnych, o których mowa w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2021 r. poz. 332, ze zm.).



zmniejszyły się o 618,2 mln zł (0,4%), a zaległości o 153,3 mln zł (0,1%). Podobnie jak w latach poprzednich najwyższe należności i zaległości wystąpiły w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (odpowiednio 124 515 mln zł i 114 374,7 mln zł). Największy udział we wszystkich należnościach i zaległościach miały należności i zaległości w podatku od towarów i usług (odpowiednio 62,1% i 62,4%).

(akta kontroli: tom IV str. 246-275, 341-343, 546-563 – pliki 25, 26, 138-159)

Wydatki budżetu państwa w 2021 r., według danych z rocznych sprawozdań Rb-28, wyniosły (z wydatkami niewygasającymi) 521 216,8 mln zł i stanowiły 99,6% kwoty zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej (523 492,9 mln zł). Wydatki te były wyższe o 7,1% (o 34 432,8 mln zł) od limitu określonego w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. Były także wyższe o 3,3% (o 16 440,7 mln zł) od zrealizowanych w 2020 r.

W podziale wydatków na grupy ekonomiczne największy był udział (55,8%) dotacji i subwencji, które wyniosły 290 808,6 mln zł, w tym subwencje ogólne zrealizowano w kwocie 77 712,3 mln zł. Wydatki bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 92 370,6 mln zł i 42 041,2 mln zł, tj. 17,7% i 8,1% wszystkich wydatków. W ramach wydatków bieżących wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń osiągnęły 61 580,6 mln zł<sup>45</sup>.

W porównaniu do 2020 r. wydatki w grupie dotacje i subwencje zmniejszyły się o 4959,7 mln zł (1,7%). Także wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej były niższe niż w roku poprzednim, odpowiednio o 11,4% i 8,4%.

Według danych ze sprawozdań deficyt budżetu państwa w 2021 r. wyniósł 26 774,8 mln zł, przy czym w przypadku zaliczenia ww. kwoty 279,3 tys. zł do dochodów 2022 r., a nie 2021 r., deficyt w 2021 r. byłby nieco wyższy (26 775 tys. zł). W 2021 r. dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 94,9% wydatków, podczas gdy w 2020 r. – 83,2% wydatków, a w 2019 r. – 96,7% wydatków.

(akta kontroli: tom IV str. 246-275, 341-343, 546-563 – pliki 27, 28, 138-159)

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 dokonano istotnego zwiększenia wydatków w niektórych częściach budżetowych, z przeznaczeniem na wpłaty do funduszy. W ostatnich miesiącach roku dokonano szeregu wpłat z budżetu państwa na rachunki państwowych funduszy celowych i Funduszu Kolejowego. Ze sprawozdań dotyczących wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych (Rb-40 za IV kwartał 2021 r.) wynikało, że środki te nie zostały wykorzystane w 2021 r., o czym świadczył fakt, że stan środków pieniężnych na koniec roku przekraczał wysokość dokonanej wpłaty z budżetu państwa. Sytuacja taka dotyczyła wpłat na:

- Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych – dokonano wpłaty w kwocie 6300 mln zł, zaś stan środków pieniężnych funduszu na koniec 2021 r. wynosił 6420,2 mln zł;
- Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – wpłacono 3100 mln zł, zaś stan środków pieniężnych funduszu na koniec 2021 r. wynosił 8081,2 mln zł;
- Fundusz Wsparcia Policji – wpłacono 1442,5 mln zł, zaś stan środków pieniężnych funduszu na koniec 2021 r. wynosił 1452,7 mln zł;
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – wpłacono 800 mln zł, zaś stan środków pieniężnych funduszu na koniec 2021 r. wynosił 2315 mln zł;

<sup>45</sup> Na kwotę tę składają się wydatki na wynagrodzenia osobowe (paragrafy 401, 402, 403, 405 i 406), dodatkowe wynagrodzenie roczne (paragrafy 404 i 407), wynagrodzenia bezosobowe oraz równoważniki pieniężne i ekwiwalenty (paragrafy 408, 409, 417, 418 i 476) oraz pochodne od wynagrodzeń (paragrafy 411, 412 i 478).

- Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – wpłacono 657 mln zł, zaś stan środków pieniężnych funduszu na koniec 2021 r. wynosił 657,6 mln zł;
- Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej – wpłacono 170,6 mln zł, zaś stan środków pieniężnych funduszu na koniec 2021 r. wynosił 177,5 mln zł.

Ponadto Minister Infrastruktury dokonał wpłat w wysokości 5177,7 mln zł na Fundusz Kolejowy.<sup>46</sup> Według sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Kolejowego w IV kwartale 2021 roku stan środków funduszu na koniec roku wyniósł 7313,9 mln zł.

Powyższe dane potwierdzają ustalenia dokonane w trakcie kontroli P/21/012 Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022, wskazujące na brak uzasadnienia dla przekazania dodatkowych środków na rachunki ww. funduszy w 2021 r. W wyniku dokonania wymienionych wpłat do wydatków 2021 r. zaliczono środki w wysokości co najmniej 17 647,7 mln zł, przeznaczone na zadania, które będą realizowane w 2022 r. lub kolejnych latach.

(akta kontroli: tom VI str. 1-76)

Ministerstwo Finansów, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w tej jednostce, nie przedstawiło kontrolującemu danych sprawozdawczych dotyczących środków wydatkowanych w 2021 r. z różnych źródeł na cele związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w Polsce. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa zadeklarowała, że informacje odnośnie wysokości wydatków na zadania dotyczące przeciwdziałania COVID-19 zostaną zaprezentowane w *Omówieniu do Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.*

W grudniu 2021 r. dokonano wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 14 195 mln zł.

Z informacji przekazanej przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wynika, że zasadniczo wydatki na przeciwdziałanie COVID-19 były ponoszone z ww. funduszu. Z Raportu z przepływów finansowych tego funduszu za grudzień 2021 r., sporządzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wynika, że wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w 2021 r. wyniosły 48,7 mld zł i w większości zostały sfinansowane w drodze emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa (39,2 mld zł). Dodatkowo działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 były finansowane ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w ramach funkcjonowania Tarczy Finansowej<sup>47</sup> w łącznej wysokości 9,4 mld zł<sup>48</sup>.

Powyższe oznacza, że, podobnie jak w 2020 r., istotna część wydatków na zadania dotyczące przeciwdziałania COVID-19 była realizowana poza budżetem państwa, co – w ocenie NIK – nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych i ogranicza kontrolę nad tymi środkami. Gdyby wydatki te zostały poniesione bezpośrednio z budżetu państwa, spowodowałoby to znaczące zwiększenie deficytu budżetu państwa.

(akta kontroli: tom IV str. 361-362, 371-376, 385-387, 488-489, 543-546)

<sup>46</sup> Z planu finansowego Funduszu Kolejowego, po zmianie uzgodnionej z Ministrem Finansów w grudniu 2021 r., wynikało, że z kwoty 5177,7 mln jedynie 600 mln zł miało być wykorzystane w 2021 r., przy czym fundusz jeszcze przed nowelizacją ustawy o budżecie na rok 2021 dysponował środkami znacznie przekraczającymi tę kwotę (po dokonanej w sierpniu 2021 r. pierwszej zmianie planu finansowego funduszu przewidywany na koniec roku stan jego środków miał wynieść 2045,9 mln zł). Pozostałe środki nie zostały zaplanowane do wydatkowania w 2021 r.

<sup>47</sup> Program Tarcza finansowa 1.0 i 2.0 oraz Program wsparcia dla PLL LOT S.A.

<sup>48</sup> Różnica pomiędzy realizacją Programu Tarcza finansowa i Programu wsparcia dla PLL LOT S.A na koniec 2021 i na koniec 2020 r. Część finansowania udzielonego przedsiębiorcom ma charakter zwrotny (umowy pożyczki), a część – bezzwrotny.

W 2021 r. dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 73 548 mln zł, stanowiącej 91,4% kwoty prognozowanej (tj. 80 475,9 mln zł). W porównaniu do zrealizowanych w 2020 r. były one niższe o 6,9% (o 5488,6 mln zł).

W 2021 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 72 881,1 mln zł, co stanowiło 83,4% kwoty zaplanowanej (tj. 87 340,7 mln zł). Były one niższe niż w roku poprzednim o 9,8% (o 7928,9 mln zł).

(akta kontroli: tom IV str. 341-343, 546-563 – pliki 164-167)

## **Realizacja i zmiany harmonogramu**

Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa został opracowany w systemie TREZOR na podstawie projektów planów finansowych, o których mowa w art. 143 ufp. Następnie, po uchwaleniu i podpisaniu ustawy budżetowej na rok 2021, harmonogram został dostosowany do wielkości uwzględnionych w ustawie.

Harmonogram został podpisany przez Ministra Finansów w dniu 5 marca 2021 r. tj. po 35 dniach od opublikowania ustawy budżetowej. W latach 2020 i 2019 było to odpowiednio 48 i 42 dni.

Uchwalenie nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. nie pociągnęło za sobą zatwierdzenia nowego harmonogramu. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wejście w życie ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 nastąpiło w momencie, gdy zapotrzebowania na środki budżetowe na listopad były już przekazane przez dysponentów. Mając na uwadze powyższe Minister Finansów nie dokonał modyfikacji harmonogramu wyłącznie dla jednego miesiąca – grudnia 2021 r. Nowelizacja ustawy budżetowej zwiększyła planowane wydatki budżetowe do 523 492,9 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu do pierwotnie zaplanowanej kwoty o 7,5% (o 36 708,8 mln zł).

Harmonogram wydatków budżetu państwa na 2021 r. podlegał ciągłej aktualizacji na podstawie art. 147 ust. 3 ufp. Zmiany harmonogramu wynikały z wprowadzenia zmian będących konsekwencją nowelizacji ustawy budżetowej oraz m.in. z:

- decyzji Ministra Finansów dotyczących przeniesień wydatków z rezerw do odpowiednich części budżetowych;
- dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów;
- blokowania planowanych wydatków;
- utworzenia nowych pozycji rezerw celowych.

W 2021 r. w Ministerstwie Finansów zatwierdzono 12 181 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 172 083,5 mln zł.

We wszystkich miesiącach dochody budżetu państwa przekroczyły kwoty prognozowane w harmonogramie, średnio o 22,8%. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej prognozy dotyczące dochodów budżetu państwa na 2021 r. były opracowywane w 2020 r. i w związku z tym były obarczone dużym ryzykiem niepewności co do rozwoju pandemii i sytuacji gospodarczej, stąd miały charakter konserwatywny. W czerwcu 2021 r. zrealizowane dochody były wyższe od prognozowanych o 81,4%, co wynikało z dokonanej w tym miesiącu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w kwocie 8876,9 mln zł.

Harmonogram wydatków budżetu państwa na 2021 r. zakładał najwyższe wydatki w grudniu (60,9 mld zł), a najniższe w maju (34,5 mld zł). W porównaniu z harmonogramem wydatków z 2020 r. zwraca uwagę planowana kumulacja wydatków w końcu roku. O ile zapisane w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wydatki, w porównaniu z wydatkami zaplanowanymi w ustawie budżetowej na rok 2020 (przed nowelizacją), miały wzrosnąć o 11,8%, to wydatki w listopadzie

i grudniu – według harmonogramów – miały być wyższe od zeszłorocznych odpowiednio o 20,3% i 37,3%.

W 2021 r. dysponentom przekazano środki w łącznej wysokości 514 325,5 mln zł, z czego 40% w pierwszym półroczu, a 60% w drugim. Przez 11 pierwszych miesięcy średnio dysponenti otrzymywali środki w wysokości 36 460,9 mln zł. W grudniu przekazano 113 256 mln zł, tj. 22% wszystkich środków przekazanych dysponentom w 2021 r.

W miesiącach od stycznia do października średnio wydatkowano 35 377,7 mln zł, a zrealizowane wydatki były niższe od kwot przewidzianych w harmonogramie. Największa różnica wystąpiła w kwietniu, kiedy wydatkowano 84,9% zaplanowanej kwoty. Z kolei w ostatnich dwóch miesiącach roku wydatkowano więcej środków niż przewidziano w harmonogramie z marca 2021 r. (o 3,5% w listopadzie i o 97,3% w grudniu), co przede wszystkim miało związek z wejściem w życie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

W listopadzie wydatkowano 47 285,7 mln zł, tj. o 19,3% więcej niż w roku poprzednim, na co największy wpływ miała wpłata do Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 6300 mln zł.

Wydatki budżetu państwa wykonane w grudniu 2021 r. wyniosły 120 153,8 mln zł i stanowiły 23,1% wydatków całego roku. Wydatki te były wyższe niż w roku poprzednim o 10,1%. Największe wydatki zrealizowane w grudniu 2021 r. dotyczyły:

- wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (14 194,8 mln zł),
- zasilenia Funduszu Kolejowego, objęcia przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz inwestycji w zakresie infrastruktury kolejowej (9448,5 mln zł),
- zasilenia Funduszu Solidarnościowego oraz środków przeznaczonych na PFRON (12 945,9 mln zł).

Do wydatków wykonanych w grudniu 2021 r. zostały zaliczone także wydatki budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, w wysokości 7621,2 mln zł.

Średnia z różnic pomiędzy planem wydatków zawartym w harmonogramie a zrealizowanymi wydatkami w okresie styczeń–listopad wyniosła w 2021 r. 6,5%, i była wyższa niż w 2020 r. (4,2%). Zrealizowane w grudniu wydatki stanowiły 197,3% kwoty ujętej w harmonogramie dla tego miesiąca.

(akta kontroli: tom V str. 1-131)

## **Wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego**

W 2021 r., obok wydatków określonych w ustawie budżetowej na rok 2021 r., realizowano także wydatki w ramach planu wydatków poprzedniego roku budżetowego. Sytuacja taka miała miejsce również w latach poprzednich, tj. 2017-2020, przy czym kwota wydatków, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, była wyjątkowo wysoka. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>49</sup>, wydanym na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19<sup>50</sup>, uwzględniono 1186 zadań o łącznej kwocie wydatków 11 639,6 mln zł. Termin na wykorzystanie środków był znacznie wydłużony, w stosunku do terminu określonego w art. 181 ust. 2 up

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 2422.

<sup>50</sup> Dz. U. poz. 1747.

(31 marca następnego roku budżetowego), gdyż wydatki mogły być realizowane do 30 listopada 2021 r.

Z kwoty 11 639,6 mln zł wydatkowano 10 691,8 mln zł, 91,9% środków. Pozostałe środki w kwocie 947,8 mln zł zostały przekazane na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Przekazywanie następowało sukcesywnie w związku z napływającymi od dysponentów informacjami o niewykorzystaniu środków oraz dokonywanymi zwrotami. W I kwartale 2021 r. na rachunek dochodów przekazano 0,6 mln zł, w II kwartale – 79,2 mln zł, w III kwartale – 4,6 mln zł, w IV kwartale 2021 r. – 863 mln zł, a w okresie od 1 stycznia do 10 lutego 2022 r. – 0,3 mln zł.

(akta kontroli: tom VI str. 77-294)

W 2021 r. także został przez Radę Ministrów ustalony wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Podstawą ustalenia wykazu wydatków był art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>51</sup> (dalej: ustawa o zmianie ufp).

Dysponenci 95 części budżetowych wystąpili do Ministra Finansów o ujęcie w wykazie łącznie 2082 zadań o wartości 7621,3 mln zł. Wnioski dysponentów 91 części budżetowych zostały uwzględnione w całości. W przypadku czterech części budżetowych Minister Finansów odmówił uwzględnienia w wykazie łącznie 10 zadań, o wartości 2,2 mln zł, dotyczących programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących w budżetu Unii Europejskiej. Minister Finansów wskazał<sup>52</sup>, że zadania te powinny zostać sfinansowane w 2022 r. z budżetu dysponenta, a w przypadku niewystarczających środków możliwe będzie wystąpienie z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE...*

W projekcie rozporządzenia opracowanym w Ministerstwie Finansów uwzględniono 2072 zadania o łącznej kwocie wydatków 7619,1 mln zł. W dniu 21 grudnia 2021 r. Minister Zdrowia zgłosił dodatkowe zadanie pn. *Zakup licencji dotyczących Cyberbezpieczeństwa* o wartości 2,2 mln zł. Rada Ministrów wyraziła zgodę na ujęcie tego zadania w rozporządzeniu.

Ostatecznie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>53</sup> ujęto wykaz wydatków w kwocie 7621,2 mln zł (dalej: wykaz). Wykaz obejmował 2073 zadań, realizowanych w ramach planów wydatków 95 części budżetowych.

(akta kontroli: tom VII str. 1-445)

Najwyższe kwoty wydatków ujęte w wykazie dotyczyły części 42 – *Sprawy wewnętrzne* (w wykazie uwzględniono 113 zadań o wartości 1366,8 mln zł), 29 – *Obrona narodowa* (147 zadań o wartości 1064,8 mln zł), 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (153 zadania o wartości 994,7 mln zł), 46 – *Zdrowie* (82 zadania o wartości 696,6 mln zł) i 39 – *Transport* (26 zadań o wartości 596,7 mln zł).

Analizą objęto wykaz w zakresie wybranych 10 części budżetowych<sup>54</sup>, wnioski dysponentów tych części w sprawie ujęcia zadań w wykazie oraz wnioski dotyczące zwiększenia wydatków w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Wybrano z wykazu części o najwyższych kwotach wydatków, w łącznej wysokości

<sup>51</sup> Dz. U. poz. 1535, ze zm.

<sup>52</sup> Pisma z 20 grudnia 2021 r. do Ministra Edukacji i Nauki, Ministra Klimatu i Środowiska, Prezesa Głównego Urzędu Miar i Wojewody Zachodniopomorskiego.

<sup>53</sup> Dz. U. poz. 2407.

<sup>54</sup> Części 16, 19, 22, 24, 29, 32, 33, 39, 42 i 46.

6113,8 mln zł. Ustalono, że znaczna część tych środków (co najmniej 2307,2 mln zł, tj. 37,7%) pochodziła ze zwiększeń dokonanych na etapie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Dotyczyło to w szczególności środków na:

- inwestycje drogowe objęte *Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 roku)* w wysokości 530,8 mln zł<sup>55</sup>;
- dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 517,5 mln zł<sup>56</sup>;
- na zadania inwestycyjne w instytucjach kultury, takich jak – muzea, szkoły/uczelnie artystyczne, archiwa, centra kultury i sztuki, w wysokości co najmniej 508,9 mln zł<sup>57</sup>;
- dotacje celowe dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych przeznaczonych na wspieranie rehabilitacji osób niepełnosprawnych, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>58</sup>, w wysokości 200 mln zł<sup>59</sup>;
- dotacje na działalność statutową Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w wysokości 149,6 mln zł<sup>60</sup>;
- budowę zabezpieczenia granicy państwowej w wysokości 115 mln zł<sup>61</sup>;
- dotacje dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w wysokości 105 mln zł<sup>62</sup>;
- dotacje dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na realizację zadań statutowych (57,5 mln zł) i wydatki inwestycyjne (60 mln zł)<sup>63</sup>;

<sup>55</sup> Na wniosek Ministra Infrastruktury z 9 września 2021 r. wydatki w części 39 – *Transport* zwiększono o 10,1 mld zł, w tym o 530,8 mln zł z przeznaczeniem na Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 roku). W wykazie ujęto tę samą kwotę, tj. 530,8 mln zł (zadanie 966).

<sup>56</sup> W ramach nowelizacji ustawy budżetowej wydatki przeznaczone na dodatkowy fundusz motywacyjny, o którym mowa w art. 46a ustawy o budżecie na rok 2021, zaplanowano w kwocie 2,7 mld zł, w tym w analizowanych dziesięciu częściach budżetowych – 1,7 mld zł. W wykazie ujęto wydatki w kwocie 720,9 mln zł, w tym w analizowanych częściach – 517,5 mln zł.

<sup>57</sup> W ramach nowelizacji ustawy budżetowej plan wydatków części 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* został zwiększony o 813,9 mln zł, w tym wydatki majątkowe zwiększono o 688 mln zł (z 525 mln zł do 1213 mln zł) z przeznaczeniem dla muzeów, szkół/uczelni artystycznych, archiwów, centrów kultury i sztuki oraz pozostałych instytucji kultury. Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w pismach kierowanych do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej we wrześniu 2021 r. wymienił ponad 60 zadań inwestycyjnych w instytucjach kultury, w tym dotyczących budowy nowych obiektów oraz modernizacji obiektów istniejących. Zdecydowana większość tych zadań (co najmniej 53) została następnie ujęta w wykazie wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, przy czym kwota ujęta w wykazie w przypadku części zadań różniła się od kwoty zaplanowanej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. W przypadku 45 zadań kwota była identyczna (28 zadań) lub różniła się o mniej niż 25% (17 zadań). Według wniosków Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu wartość tych 45 zadań wynosiła 529,1 mln zł, a w wykazie ujęto 508,9 mln zł.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.

<sup>59</sup> Na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 16 września 2021 r. wydatki w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* zwiększono m.in. o 200 mln zł z przeznaczeniem na dotacje dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Taka sama kwota została ujęta w wykazie (zadanie 178).

<sup>60</sup> Na wniosek Ministra Infrastruktury z 9 września 2021 r. wydatki w części 22 – *Gospodarka wodna* zwiększono m.in. o 150 mln zł z przeznaczeniem na dotację na działalność statutową Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Większość kwoty przeznaczonej na dotację dla PGW Wody Polskie została następnie uwzględniona w wykazie wydatków niewygasających (zadania 359, 360 i 361 na kwotę 149,6 mln zł).

<sup>61</sup> Na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 września 2021 r. wydatki w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, w rozdziale 75406 – *Straż graniczna*, zwiększono m.in. o 115 mln zł, z przeznaczeniem na zadanie pn. „Budowa systemu perymetrycznej ochrony granicy państwowej na odcinku POSG”. W wykazie ujęto zadanie 1117 – Budowa zabezpieczenia granicy państwowej o wartości 1115,4 mln zł.

<sup>62</sup> Na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 września 2021 r. w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej wydatki w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* zwiększono m.in. o 125 mln zł z przeznaczeniem na dotacje dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych (§ 6230). Na etapie prac parlamentarnych kwota została zmniejszona do 105 mln zł. W wykazie ujęto dotacje dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (zadania 1143 i 1144 na kwotę 105,8 mln zł).

<sup>63</sup> Na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 września 2021 r. wydatki w części 33 – *Rozwój wsi* zwiększono m.in. o 230 mln zł z przeznaczeniem na dotacje dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w tym 170 mln na realizację zadań statutowych i 60 mln zł na wydatki inwestycyjne. W wykazie ujęto środki na dotacje dla ARiMR na dopłaty krajowe do materiału siewnego i pomoc dla producentów mleka

- dotacje na realizację wydatków majątkowych przez jednostki doradztwa rolniczego w wysokości 40 mln zł<sup>64</sup>,
- zadania remontowe i inwestycyjne oraz zakupy materiałów i wyposażenia na potrzeby jednostek Krajowej Administracji Skarbowej w wysokości 23,1 mln zł<sup>65</sup>.  
(akta kontroli: tom VI str. 316-400, 403-411, 416-419, 430-506; tom VII str. 18-171, 214-264, 307-345, 457-484, 541, 545-548)

Ponadto istotna część środków ujętych w wykazie (co najmniej 1562,6 mln zł, tj. 25,6%) dotyczyła zwiększeń dokonanych w trakcie roku, w tym głównie w ostatnich dniach września i w październiku, z rezerw celowych. Dotyczyło to w szczególności środków na:

- budowę zabezpieczenia granicy państwowej w wysokości 1000 mln zł<sup>66</sup>;
- dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w wysokości 317,6 mln zł<sup>67</sup>;
- różnego rodzaju zadania, w tym inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz zakup usług, materiałów i wyposażenia, realizowane w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, w wysokości 205 mln zł<sup>68</sup>;
- realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi w wysokości 40 mln zł<sup>69</sup>.  
(akta kontroli: tom VI str. 441-506; tom VII str. 18-83, 214-264, 307-345, 488-521)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że przyjęte rozwiązania, tj. przygotowanie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 r. oraz ustalenie wykazu wydatków niewygasających, miały związek z tym, że ustawa budżetowa na rok 2021 była konstruowana w warunkach wysokiej niepewności co do przewidywanych tendencji w gospodarce, sytuacji makroekonomicznej oraz skali i struktury załamania aktywności gospodarczej spowodowanej wybuchem epidemii COVID-19. Ponieważ wyniki gospodarki w drugiej połowie 2020 r. i pierwszej połowie 2021 r. okazały się lepsze od oczekiwań, Rząd podjął decyzję o nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 i wykorzystaniu dodatkowych środków m.in. na działania proinwestycyjne. Zastosowane mechanizmy miały w elastyczny sposób umożliwić sprawne

---

(zadania 908 i 909 na kwotę 57,5 mln zł) oraz zadania inwestycyjne ARiMR (zadania 910-926 na kwotę 73,7 mln zł).

- <sup>64</sup> Na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 września 2021 r. wydatki w części 33 – *Rozwój wsi* zwiększono m.in. o 40 mln zł z przeznaczeniem na dotacje celowe na realizację wydatków majątkowych przez jednostki doradztwa rolniczego. W wykazie ujęto 84 zadania (817-900) o wartości 41,1 mln zł, realizowane przez Centrum Doradztwa Rolniczego i wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego.
- <sup>65</sup> W ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* zaplanowano 60 zadań o charakterze remontowym i inwestycyjnym oraz dotyczących zakupów materiałów, mebli i wyposażenia na potrzeby jednostek Krajowej Administracji Skarbowej (wzrost wydatków w rozdziałach 75008, 75024 i 75082 o 46,9 mln zł). W wykazie uwzględniono wydatki dotyczące 29 spośród ww. zadań (w całości lub w części) o wartości 23,1 mln zł.
- <sup>66</sup> Decyzjami z 15 października 2021 r. o numerach MF/FG6.4143.3.226.2021.MF.4349 i MF/FG6.4143.3.227.2021.MF.4350 zwiększono plan wydatków części 42 – *Sprawy wewnętrzne* o 1000 mln zł z rezerw celowych poz. 35 i poz. 8, po zmianie przeznaczenia dokonanej w trybie art. 154 ust. 9 ufp. W wykazie ujęto zadanie 1117 - Budowa zabezpieczenia granicy państwowej o wartości 1115,4 mln zł.
- <sup>67</sup> Decyzją MF/FG1.4143.3.445.2021.MF.3451 z 28 września 2021 r. zwiększono plan wydatków części 32 – *Rolnictwo* o 500 mln zł, z rezerwy celowej poz. 36, po zmianie przeznaczenia dokonanej w trybie art. 154 ust. 9 ufp. W wykazie ujęto zadanie 796 – *Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* o wartości 317,6 mln zł.
- <sup>68</sup> W przypadku 88 zadań o wartości 205 mln zł środki uwzględnione w wykazie pochodziły z rezerw celowych poz. 44 i 46, przy czym w przypadku 17 zadań o wartości 108,1 mln zł decyzje zwiększające plan wydatków części 19 Minister Finansów wydał w październiku 2021 r.
- <sup>69</sup> Decyzją MF/FG4.4143.3.125.2021.MF.4186 z 15 października 2021 r. zwiększono plan wydatków części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* o 40 mln zł z rezerwy celowej poz. 8 z przeznaczeniem dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych na realizację zwiększonej liczby zadań związanych z rezerwami strategicznymi. W wykazie ujęto zadanie 177 – *Realizacja zadań związanych z rezerwami strategicznymi, w tym zakup rezerw strategicznych i ich udostępnianie zgodnie z decyzjami i dyspozycjami właściwych organów rządowych* o wartości 40 mln zł.

i niezakłócone wsparcie m.in. procesów inwestycyjnych ze środków publicznych. Sekretarz Stanu podkreślił także, że to poszczególni dysponenti części budżetowych podejmowali decyzje odnośnie tego, jakie zadania będą realizowane w danym roku oraz jaka wysokość środków finansowych jest niezbędna do ich wykonania. Stwierdził również, że na etapie przygotowywania nowelizacji nie zakładano, że wydatki będą realizowane w 2022 r. Wyjaśnił, że przyczyny niewydatkowania środków w 2021 r. w przypadku dotacji dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa były na ogół związane z epidemią COVID-19. Powodami opóźnień w realizacji zadań było m.in. przerwanie wielu łańcuchów dostaw, braki w dostępności komponentów do produkcji, wydłużone terminy przeprowadzania procedur przetargowych lub uzyskania niezbędnych pozwoleń.

(akta kontroli: tom VII str. 522-525, 528-535)

Zdaniem NIK, przyjęcie w projekcie ustawy o zmianie ufp z czerwca 2021 r.<sup>70</sup> długiego terminu dokonywania wydatków w ramach budżetu na rok 2021, tj. do 30 listopada 2022 r., oraz wprowadzenie w ramach nowelizacji tak istotnych zmian, w tym dotyczących wydatków inwestycyjnych, świadczą o tym, że już na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej zakładano, że zadania będą mogły być realizowane w 2022 r.

NIK zauważa, że stosowane rozwiązania związane z ustalaniem wydatków niewygasających w roku budżetowym prowadzą do zniekształcenia danych o wykonaniu budżetu państwa. W sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za rok 2020 podano, że wydatki wyniosły 504 776,1 mln zł. Kwota ta obejmuje 11 639,6 mln zł wydatków, które 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Z danych o wykonaniu wydatków niewygasających w 2020 r. wynika, że do 30 listopada 2021 r. zrealizowano wydatki w kwocie 10 691,8 mln zł (stanowiącej 91,9% środków), zaś kwota 947,8 mln zł pozostała niewykorzystana i była przekazana na rachunek dochodów budżetu państwa. Oznacza to, że podana w sprawozdaniu za 2020 r. kwota wydatków została zawyżona o blisko 1 mld zł, zaś kwota zrealizowanych w 2021 r. dochodów, która zostanie zaprezentowana w sprawozdaniu za 2021 r. – będzie sztucznie zawyżona o tę samą wartość. W 2021 r. po raz kolejny na szeroką skalę zastosowano mechanizm ustalania wydatków niewygasających, powodujący zniekształcenie danych o rzeczywistym wykonaniu dochodów i wydatków budżetu państwa za poszczególne lata. Do wydatków budżetu państwa została zaliczona kwota 7621,2 mln zł, choć nie wiadomo, jaka kwota zostanie faktycznie wydatkowana do 30 listopada 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwości korzystania z mechanizmu wydatków niewygasających, zwraca jednak uwagę, że ich wykorzystywanie na dużą skalę zaburza roczność i przejrzystość budżetu, a także prowadzi do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami.

Minister Finansów 30 grudnia 2021 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 21 ust. 5 ustawy o zmianie ufp, przekazał środki w kwocie 7621,2 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

(akta kontroli: tom VII str. 13-17)

W I kwartale 2022 r., w związku z zapotrzebowaniami dysponentów części budżetowych, przekazane zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. w kwocie 1832,4 mln zł, stanowiącej 24% dostępnych środków.

(akta kontroli: tom VII str. 446-449)

---

<sup>70</sup> Druk sejmowy nr 1277.



## **Realizacja działań wynikających z przyjętych przez Radę Ministrów Założeń reformy systemu budżetowego oraz realizacja przeglądów wydatków**

Rada Ministrów 26 lipca 2016 r. przyjęła *Założenia reformy systemu budżetowego*, które określają ramy koncepcyjne nowego systemu budżetowego oraz najważniejsze kierunki zmian w tym systemie. W szczególności przedmiotem reformy miało być: wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych, zmiana przebiegu procesu budżetowego, redefinicja roli Rady Ministrów oraz innych członków Rady Ministrów w procesie budżetowym, zastąpienie obecnego dualizmu klasyfikacyjnego i wprowadzenie nowego podziału budżetu państwa oraz jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym. Reforma miała obejmować również uporządkowanie sprawozdawczości budżetowej oraz finansowej, instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych. W Ministerstwie Finansów w celu przeprowadzenia reformy systemu budżetowego 9 maja 2018 r. został uruchomiony projekt *Reforma Systemu Budżetowego, etap I* (dalej: RSB I), którego zadaniem miało być przeprowadzenie reformy systemu budżetowego w taki sposób, aby nowy system wspierał osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. W 2020 r. Komitet Sterujący tego projektu przyjął sześć raportów analitycznych. Raporty zawierały podsumowanie wycinkowych działań analityczno-koncepcyjnych, w tym o charakterze przygotowawczym (analizy poprzedzające prace koncepcyjne) lub pośrednim (propozycje rozwiązań), przeprowadzonych w poszczególnych obszarach tematycznych projektu.

Początkowo konkretne propozycje miały zostać wypracowane przez zespół realizujący projekt RSB I, którego pierwszy etap planowano zakończyć 31 grudnia 2019 r. Następnie wydłużono realizację projektu do 30 czerwca 2020 r. ze względu na przesunięcie terminu rozpoczęcia współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. W ubiegłorocznej kontroli P/21/001 wskazano, że zakończono realizację I fazy współpracy technicznej z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, a termin realizacji projektu został skorelowany ze spodziewanym terminem zakończenia II fazy tej współpracy. W trakcie obecnej kontroli poinformowano, że efektem prac w ramach realizowanego projektu RSB I jest *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego*<sup>71</sup>. W opublikowanym dokumencie przedstawiono m.in. propozycje struktury kodowania w ramach poszczególnych segmentów nowego systemu klasyfikacyjnego wraz ze szczegółowym opisem tych propozycji. Niniejszy dokument stanowi finalizację pierwszego etapu prac koncepcyjnych. Dokument ten stanowi podstawę zainicjowania kolejnych etapów tego zamierzenia, czyli m.in. konsultacji opracowanego systemu z jego przyszłymi użytkownikami, testów „zza biurka”, a następnie pilotaży, które poprzedzać będą jego wdrażanie. Testy „zza biurka” w wybranych publicznych jednostkach organizacyjnych mają pozwolić na sprawdzenie kompletności szczegółowych klasyfikacji i przygotować pilotaż nowego systemu klasyfikacyjnego w środowisku rzeczywistym. W przedmiotowym dokumencie przedstawiono również harmonogram działań, którego końcowym etapem jest wdrożenie nowego systemu do zastosowania w procesie planowania budżetu państwa na rok 2028 – wyznaczone na I kwartał 2027 r. Etap ten ma być poprzedzony planowanym wejściem w życie przepisów wprowadzających nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, zarządzanie budżetem z wykorzystaniem programów budżetowych i średniookresowe ramy budżetowe, którego zakończenie wyznaczono na I kwartał 2025 r.

<sup>71</sup> Opublikowana w dniu 31 marca 2022 r. <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego>

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała o włączeniu w 2021 r. reformy systemu budżetowego do *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności* (dalej także: *KPO*). Zgodnie z treścią *KPO* (projekt dokumentu z kwietnia 2021 r.<sup>72</sup>) rozwiązania legislacyjne umożliwiające wdrożeniowe nowego systemu klasyfikacyjnego i nowego modelu zarządzania budżetem z uwzględnieniem średniookresowych ram budżetowych powinny zakończyć się w 2025 r., tj. po około dziewięciu latach od przyjęcia przez Radę Ministrów *Założeń Reformy Systemu Budżetowego* w 2016 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował ponadto, że prace dotyczące poszczególnych komponentów reformy systemu budżetowego są prowadzone etapowo, z okresowym zaangażowaniem, w formie wsparcia technicznego, ekspertów międzynarodowych instytucji finansowych. Opracowanie nowego systemu klasyfikacyjnego (przywołanej wyżej *Koncepcji nowego systemu klasyfikacyjnego*) zajęło więcej czasu niż pierwotnie zakładano.

Sekretarz Stanu wskazał również, że w I kwartale 2025 r. powinna wejść w życie nowelizacja ustawy o finansach publicznych wdrażająca nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, nowy model zarządzania budżetem i średniookresowe ramy budżetowe. Po dostosowaniu systemów informatycznych w Ministerstwie Finansów i jednostkach objętych nowym systemem klasyfikacyjnym możliwe będzie operacyjne zastosowanie nowych rozwiązań do planowania budżetowego, wykonywania budżetu i sprawozdawczości budżetowej, finansowej oraz statystyk finansów publicznych.

(akta kontroli: tom VII str. 528-540; tom VIII str. 125, 193-195, 215-216, 222-224, 371-372)

## **Przeglądy wydatków**

Jednym z kluczowych elementów reformy systemu budżetowego ma być wdrożenie do polskiego systemu budżetowego przeglądów wydatków. Rada Ministrów w *Założeniach reformy systemu budżetowego* przyjętych 26 lipca 2016 r. wskazała, że przeglądy wydatków budżetowych powinny być niezbędnym wsparciem dla efektywnej alokacji wydatków publicznych, a w perspektywie wieloletniej – stać się stałym elementem procesu budżetowego. W dniu 9 marca 2020 r. Komitet Sterujący projektu RSB I przyjął raport *Analiza rozwiązań dotyczących efektywności wydatkowania środków publicznych*. W raporcie tym wskazano, że rekomendacją możliwą do wdrożenia w I etapie jest włączenie przeglądów wydatków do systemu prawnego oraz procesu budżetowego – z uwzględnieniem propozycji wypracowanych w ramach projektów realizowanych w Ministerstwie Finansów (przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych). W 2021 r. Minister Finansów wystąpił do Przewodniczącego Zespołu Programowania Prac Rządu z wnioskiem o wpis do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W nawiązaniu do ustaleń Zespołu Programowania Prac Rządu, projekt ustawy, uwzględniający instytucjonalizację przeglądów wydatków został włączony do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* w IV kwartale 2021 r.<sup>73</sup> Sekretarz Stanu poinformował, według stanu na I dekadę kwietnia 2022 r., że projekt ustawy jest przedmiotem ponownych uzgodnień wewnątrzresortowych (II tura) oraz w najbliższym czasie planowane jest przekazanie projektu do uzgodnień, konsultacji i opiniowania.

<sup>72</sup> [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/102479/KPO\\_projekt\\_30042021.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/102479/KPO_projekt_30042021.pdf)

<sup>73</sup> Nr projektu w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD327.

Minister Finansów zarządzeniem nr 30 z dnia 4 maja 2015 r.<sup>74</sup> powołał Komitet Sterujący, który jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków publicznych. Zgodnie z ww. zarządzeniem Departament Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości (dalej: DWR) odpowiada za zarządzanie procesem przeglądu wydatków finansów publicznych, w tym przygotowuje listę obszarów i zagadnień podlegających przeglądom w poszczególnych latach, a także programy przeglądów.

Przed rokiem 2021 do objęcia przeglądami wydatków zaplanowano następujące tematy:

- 1) wydatki na finansowanie *Rządowego Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016-2017 oraz 2018-2020* (przy czym celem przeglądu byłoby poszukiwanie oszczędności);
- 2) wydatki na ochronę środowiska;
- 3) wydatki na finansowanie zdrowia;
- 4) wydatki na dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (podjęcie tego przeglądu wynika z rekomendacji zatwierdzonej 19 września 2016 r. przez Komitet Sterujący ds. przeglądu wydatków publicznych w obszarze dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany);
- 5) wydatki na działalność inspekcji sanitarnych;
- 6) wydatki na promocję eksportu;
- 7) wydatki w zakresie zakupów i wykorzystywania zasobów teleinformatycznych i informatycznych w ministerstwach oraz w podległych i nadzorowanych jednostkach administracji rządowej – II etap.

W zakresie pierwszego tematu wskazano, że program nie jest kontynuowany po 2020 r., dlatego prowadzenie przeglądu stało się bezzasadne. Tematy drugi, trzeci oraz szósty ponownie znalazły się na liście tematów na 2021 r. W zakresie czwartego i piątego tematu nie wykluczono realizacji przeglądów w terminie późniejszym. W zakresie tematu czwartego poinformowano NIK, że realizacja jest uzależniona od przedstawienia przez GUS wyników badań statycznych w tym zakresie, na które będzie można się powołać opracowując warianty zmian polityki w ramach przeglądu wydatków. W przypadku tematu piątego przesunięto jego realizację na okres późniejszy, bez wskazania konkretnego terminu. Podjęto się przeprowadzenia siódmego tematu, lecz nie udało się uzyskać danych niezbędnych do ukończenia przeglądu oraz sformułowania wniosków i rekomendacji. W tych okolicznościach nie podjęto decyzji o jego kontynuowaniu.

Departament DWR zaplanował rozpoczęcie w 2021 r. dwóch przeglądów wydatków w obszarach zdrowia (temat trzeci) oraz wsparcia innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw (temat szósty). Dodatkowo zostały zaplanowane dwa przeglądy w zakresie działań służących poprawie jakości powietrza oraz w zakresie programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej. Zaznaczono, że ich rozpoczęcie będzie uwarunkowane dostępnymi w Departamencie DWR zasobami kadrowymi oraz decyzją Komisji Europejskiej o przyznaniu środków na projekt *Spending reviews in healthcare and support for innovation in SMES*, który jest kontynuacją projektu dotyczącego wsparcia technicznego – 20PL24.

Odnośnie dodatkowego przeglądu, w zakresie działań służących poprawie jakości powietrza, zauważyć należy, że ten temat sformułowano w oparciu o wcześniej zaplanowany, ale niezrealizowany przegląd ww. obszarze ochrony środowiska.

<sup>74</sup> Zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. z 2021 r. poz. 43).

Departament DWR wskazał, że w dniu 18 marca 2021 r. Departament Wspierania Polityk Gospodarczych Ministerstwa Finansów zaproponował, aby (w obszarze środowiska) przeglądem zostały objęte wydatki na finansowanie programu *Czyste powietrze*. Uzasadnieniem propozycji był fakt, że środki przeznaczane na ww. program są coraz wyższe, a wydatki ze wszystkich źródeł to około 10 mld zł. Departament DWR, uwzględniając posiadane zasoby (i wsparcie ekspertów OECD ograniczone do dwóch ww. obszarów), podał, że przegląd wydatków na program *Czyste powietrze* według stanu na koniec lutego 2022 r. może zostać zrealizowany w kolejnym roku (jeśli minister właściwy ds. środowiska wyrazi chęć wzięcia w nim udziału).

Dyrektor DWR poinformowała, że w ramach projektu z OECD pn. *Technical support to build capacity for spending reviews – Poland (20PL24)* zostało wypracowane zmienione podejście do przygotowania listy tematów po to, aby zwiększyć jej użyteczność oraz wykonanie. Dwa tematy spośród z ww. listy zostały włączone do objęcia przeglądami w 2021 r., tj. wydatki na ochronę zdrowia i wydatki na promocję eksportu, którego nazwę na skutek epidemii wirusa SARS-CoV-2 zmieniono na wsparcie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Nie planuje się objęcia przeglądem całego obszaru zdrowie, a jedynie tej tematyki, która zostanie ustalona z Ministerstwem Zdrowia oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Sytuacje związane z epidemią, a następnie z wybuchem wojny na Ukrainie wpływały na tempo prac w ramach tego przeglądu. Nie przedstawiono konkretnie jaki temat, jaki zakres oraz jakie wydatki zostaną objęte przeglądem.

Reasumując, na rok 2021 r. zaplanowano do realizacji dwa przeglądy wydatków: w obszarach zdrowia oraz wsparcia innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Dyrektor DWR wskazała, że ostateczny zakres oraz harmonogramy przeglądów zostaną określone we współpracy z ekspertami OECD oraz ministerstwami biorącymi udział w przeglądach i będą prowadzone jako pilotażowe. W czasie ich realizacji zostanie zweryfikowany nowy proces przeglądu wydatków, zmodyfikowany w ramach projektu *Technical support to build capacity for spending reviews – Poland (20PL24)*. Z uwagi na ww. projekt zaplanowane przeglądy powinny zakończyć się najpóźniej w I kwartale 2023 r. Z kolei dwa tematy<sup>75</sup> z listy sprzed 2021 r. odłożono na przyszłość, bez wskazania konkretnych terminów.

W 2021 r. ukończono dwa przeglądy wydatków: w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej (psb) oraz na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Prace nad przeglądem dotyczącym wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – II etap (obejmującym obszar kształtowania wynagrodzeń wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, w tym żołnierzy i funkcjonariuszy, pracowników niemnożnikowych, sądownictwo – wniosek Rady Dialogu Społecznego) zostały zakończone w 2021 r. Efektem prac jest rozbudowany raport pt. *Przeгляд wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej*. W dniu 31 marca 2021 r. raporty z przeglądów (etap I i II) zostały przekazane członkom Zespołu Negocjacyjnego *Finanse Publiczne* przy Radzie Dialogu Społecznego (RDS), a w dniu 3 sierpnia 2021 r. zostały udostępnione na stronie Ministerstwa Finansów<sup>76</sup>. Zdaniem Dyrektora DWR wyniki uzyskane z badań prowadzonych w ramach ww. przeglądów wydatków umożliwiły identyfikację głównych, najbardziej problematycznych obszarów, obecnego systemu kształtowania wynagrodzeń w psb. Oba raporty z przeglądów były szczegółowo omawiane na forum RDS. Główna

<sup>75</sup> Wydatki na dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany oraz wydatki na działalność inspekcji sanitarnych.

<sup>76</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/przeglad-ywydatkow-publicznych>

rekomendacja oparta na wynikach przeprowadzonych analiz nawiązuje do potrzeby oceny potencjalnych możliwości stworzenia i wprowadzenia nowego jednolitego modelu kształtowania wynagrodzeń w psb, dostosowanego do realiów i wyzwań rynku pracy, a jednocześnie dającego kontrolę nad funduszem wynagrodzeń oraz uwzględniającego możliwości finansowe budżetu państwa i założenia przyjęte do konstruowania budżetu na dany rok budżetowy. Zmodyfikowany system powinien również umożliwiać efektywne prowadzenie polityki płacowej przez kierowników jednostek, zgodnie z aktualnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi oraz założeniami zawartymi w dokumentach strategicznych. Dyrektor DWR podała, że wnioski wynikające z przeglądów oraz rekomendacje były podstawą do rozpoczęcia współpracy i konstruktywnej dyskusji z partnerami społecznymi w zakresie kierunku zmian obecnego systemu kształtowania wynagrodzeń w psb, prowadzonej m.in. w ramach Zespołu Negocjacyjnego *Finanse publiczne* przy RDS. Ponadto wskazano, że raporty były wykorzystywane w kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w ramach RDS w trakcie prac nad budżetem na rok 2022.

Program przeglądu wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu został zatwierdzony 8 lipca 2020 r. Przegląd ten miał trwać nie dłużej niż dwa miesiące. Prace nad raportem były prowadzone w okresie lipiec 2020 r. – listopad 2021 r. Obejmowały one diagnozę obecnej sytuacji na rynku pracy (w tym z uwzględnieniem realiów wynikających z epidemii wirusa SARS-CoV-2), identyfikację celów odnoszących się do polityki zatrudnienia w obowiązujących aktach prawnych, strategiach, planach i innych dokumentach, a także identyfikację wydatków publicznych przeznaczanych na politykę zatrudnienia z różnych źródeł (Fundusz Pracy, budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz fundusze europejskie). W ramach przeglądu dokonano analizy skuteczności i efektywności poszczególnych instrumentów polityki zatrudnienia, jak też całego systemu publicznych służb zatrudnienia. Wyniki przeglądu wydatków publicznych na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu będą wdrażane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Zdaniem Departamentu DWR, większość rekomendacji w zakresie tego przeglądu to zalecenia długofalowe oraz wymagające zmian podstaw prawnych, a zatem ich wdrożenie wymaga przede wszystkim zmiany obowiązującej obecnie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>77</sup>, które są prowadzone w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej. Najważniejsze rekomendacje dotyczyły takich zagadnień, jak: zwiększenie skuteczności i efektywności instrumentów aktywizacyjnych; podjęcie działań aktywizacyjnych również na rzecz osób biernych zawodowo i pracujących; większa integracja cudzoziemców na polskim rynku pracy; elektronizacja zadań realizowanych przez urzędy pracy.

W 2021 r. Ministerstwo Finansów kontynuowało współpracę z Komisją Europejską oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w ramach projektu pn. *Technical support to build capacity for spending reviews – Poland (20PL24)*. W raporcie końcowym OECD przedstawiło sześć rekomendacji, których wdrożenie powinno wesprzeć docelowo przeglądy wydatków w Polsce:

- 1) wzmocnienie podstawy prawnej, w szczególności wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych przepisów określających główne elementy systemu przeglądów wydatków w Polsce;
- 2) wzmocnienie wsparcia instytucjonalnego przeglądów poprzez: zwiększenie zaangażowania na szczeblu politycznym, które jest kluczowe dla powodzenia przeglądów wydatków, jasne rozróżnienie ról różnych podmiotów

---

<sup>77</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 690.

zaangażowanych w przeglądy wydatków, silniejszą współpracę między Ministerstwem Finansów a ministerstwami liniowymi, która powinna być ułatwiona przez większe zaangażowanie szczebla politycznego, silniejszą współpracę pomiędzy departamentami Ministerstwa Finansów, jasne wymagania dotyczące dostarczania wszystkich informacji potrzebnych do przeglądu przez ministerstwa i inne podmioty;

- 3) powiązanie przeglądów z rocznym procesem budżetowym oraz średniookresowymi ramami budżetowymi, aby wyniki przeglądu mogły być wykorzystane podczas podejmowania decyzji budżetowych;
- 4) zwiększenie zdolności w Ministerstwie Finansów i ministerstwach liniowych, m.in. w identyfikacji wydatków, które mogłyby być objęte procesem przeglądów, oraz niwelowanie asymetrii informacyjnych;
- 5) zwiększenie potencjału analitycznego w Ministerstwie Finansów oraz ministerstwach liniowych do oceny wydatków, co ma służyć budowaniu kultury oceny własnych działań w administracji publicznej;
- 6) pełne wykorzystanie raportów z przeglądów poprzez przygotowanie planu wdrożenia oraz systemu monitorowania i śledzenia stanu wdrożenia wyników przeglądu wydatków.

Dyrektor Departamentu DWR podała, że zgodnie z rekomendacjami numer 1 i 2 z raportu końcowego departament ten przygotował projekt przepisów wprowadzających przeglądy wydatków do systemu finansów publicznych i zobowiązanie uczestników przeglądów do przekazywania informacji oraz danych niezbędnych do prowadzenia przeglądu wydatków. Rekomendacje OECD zostały uwzględnione w zmodyfikowanej metodyce, według której będą prowadzone pilotażowe przeglądy wydatków w 2022 r. Zamiarem jest również wykorzystanie współpracy z OECD do działań związanych z rekomendacjami numer 3 i 4, oraz – w zależności od zakresu i tematu pilotażowego przeglądu – powiązanie harmonogramu przeglądu z procesem budżetowym oraz wykorzystanie spotkań i warsztatów z OECD do wzmocnienia potencjału analitycznego wśród uczestników przeglądów. Dyrektor DWR wskazała także, że z uwagi na harmonogramy dwóch pilotażowych przeglądów, które są obecnie przygotowywane, nie można wskazać terminów wykonania rekomendacji nr 5 i 6.

Efektom dotychczasowej współpracy z OECD jest również udoskonalony, zgodnie z uwagami i rekomendacjami OECD, projekt metodyki przeglądów wydatków. Projekt zmienionej metodyki został przygotowany i uwzględnia wyniki prac oraz rekomendacje OECD wypracowane w ramach projektu *Technical support to build capacity for spending reviews – Poland (20PL24)*. W szczególności zmianie uległ proces przeglądu i na nowo określono role uczestników przeglądu. Projekt redefiniuje pojęcie wyników przeglądu i przedstawia sposób ich powiązania z procesem budżetowym. W szczególności dokument ten zawiera roczny harmonogram wdrożenia przeglądów wydatków do procesu budżetowego poprzez odpowiednie relacje działań podejmowanych w danym roku budżetowym i w dwóch kolejnych latach. Dyrektor DWR wskazała, że obecna wersja podręcznika będzie weryfikowana w ramach dwóch pilotażowych przeglądów wydatków prowadzonych w ramach kontynuacji ww. projektu, który – zgodnie z harmonogramem – zakończy się w I kwartale 2023 r., dlatego jest możliwe, że jej tekst zostanie zmieniony, stosownie do wniosków z pilotaży. Sekretarz Stanu poinformował ponadto, że sposób wykorzystania wyników przeglądów (także wyników mających odzwierciedlenie w procesie budżetowym) ma być docelowo określany w tzw. planie implementacji. Zakłada się, że powinien on zostać opracowany po zakończeniu każdego z przeglądów.

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze trwający etap wypracowywania przez Ministerstwo Finansów przy współudziale z Komisją Europejską oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju docelowych rozwiązań w zakresie usprawnienia przeglądów wydatków, zwraca uwagę, że w dalszym ciągu nie uległa poprawie kwestia terminowości realizowanych przeglądów wydatków. W rezultacie w danym roku wykonywane są przede wszystkim przeglądy zaplanowane do realizacji w latach poprzednich.

(akta kontroli: tom VII str. 528-540; tom VIII str. 3-24, 126-151, 154-158, 211-214)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W zakresie objętym kontrolą w działalności jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

## V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>78</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2022 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*podpis*

<sup>78</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

## Sprostowanie wystąpienia pokontrolnego

z dnia 20 kwietnia 2022 r. skierowanego do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Cyfryzacji, wykonującego obowiązki Ministra Finansów, po kontroli P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe”.

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>79</sup> w treści powyższego wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych:

- na stronie 8, w wierszu 7 od góry, podaną w nawiasie kwotę „4995,5 mln zł” zastępuje się kwotą „4995,6 mln zł”,
- na stronie 8, w wierszach 23-24 od góry, punkt 2 o treści „nowo utworzone pozycje rezerw (od numeru 70 do 73) rozdysponowano w pełnej wysokości, tj. 15 239,3 mln zł.” otrzymuje brzmienie: „z nowo utworzonych pozycji rezerw (od numeru 70 do 73) rozdysponowano 15 239,3 mln zł, tj. 99,3% środków, z tego rezerwy poz. 70, 72 i 73 rozdysponowano w pełnej wysokości, a w rezerwie poz. 71 pozostała niewykorzystana kwota 105,5 mln zł.”,
- na stronie 8, przypis nr 19 o treści „W ustawie budżetowej po nowelizacji zaplanowano 62 tytuły rezerw celowych w pozycjach od numeru 4 do 62, 64 do 65 oraz 68 do 69.” otrzymuje brzmienie: „W ustawie budżetowej po nowelizacji zaplanowano 62 tytuły rezerw celowych w pozycjach: od numeru 4 do 61 oraz 64, 65, 68 i 69.”,
- na stronie 13, w wierszu 19 od góry, kwotę „222 mln zł” zastępuje się kwotą „0,2 mln zł”,
- na stronie 13, w wierszu 10 od dołu, kwotę „678,9 mln zł” zastępuje się kwotą „339,5 mln zł”,
- na stronie 14, w wierszu piątym od dołu, wskaźnik „-6,4%” zastępuje się wskaźnikiem „-5,9%”,
- na stronie 15, w pierwszym zdaniu drugiego akapitu, zaczynającym się od słów „W 2021 r. średnia inflacja”, wyrażenie „była wyższa od prognozowanej o 0,8%” zastępuje się słowami „była wyższa od prognozowanej o 0,8 punktu procentowego”,
- na stronie 15, w ostatnim zdaniu trzeciego akapitu, zaczynającym się od słów „Pomimo podwyżek stóp procentowych”, po słowach „ze względu” a przed słowami „na wyższe oczekiwania” dodaje się sformułowanie „między innymi”.

Warszawa, dnia 17 maja 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor  
Stanisław Jarosz

.....  
*podpis*

---

<sup>79</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.