



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KBF.410.7.1.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/011 – Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą kierownikami jednostki byli również: Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r. Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski i oszacowanie wskaźników makroekonomicznych 2. Zastosowanie stabilizującej reguły wydatkowej 3. Planowanie rezerw budżetu państwa 4. Planowanie wydatków wybranych dysponentów części budżetu państwa 5. Opracowanie prognozy dochodów (bez części 77) i limitów wydatków budżetu państwa 6. Przebieg prac nad projektem ustawy budżetowej i opracowanie tego projektu wraz z uzasadnieniem 7. Rola budżetu państwa w systemie finansów publicznych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 18 stycznia 2024 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z opracowaniem ustawy budżetowej na rok 2024
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/72/2024 z 5 sierpnia 2024 r. 2. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/83/2024 z 26 sierpnia 2024 r. 3. Anna Pikula, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/82/2024 z 26 sierpnia 2024 r. 4. Marcin Tomalak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/73/2024 z 12 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W pierwszych miesiącach po objęciu władzy przez nowy Rząd Minister Finansów dokonał oceny stanu finansów publicznych, która w wielu aspektach pokrywa się z ustaleniami przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie raport, który powstał w Ministerstwie Finansów w wyniku analiz przeprowadzonych na początku 2024 r.³, licząc, że realizacja wniosków z tego raportu doprowadzi do znaczącej poprawy zarówno sytuacji finansowej państwa, jak i jawności oraz przejrzystości finansów publicznych. Opisane poniżej ustalenia odnoszą się przede wszystkim do okresu przed objęciem przez obecnego Ministra Finansów pełnionej przez niego funkcji, a więc i przed sporządzeniem raportu Ministerstwa Finansów (dalej: MF).

W grudniu 2023 r., w czasie przekazania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 do Sejmu, prognoza makroekonomiczna stanowiąca podstawę opracowania tego projektu była już częściowo nieaktualna, gdyż sporządzono ją w lipcu 2023 r. W tym czasie zmieniła się zarówno sytuacja gospodarcza kraju, jak i perspektywy jej dalszego rozwoju. Szczególnie istotne konsekwencje dla wykonania budżetu państwa w 2024 r. miało przyjęcie wysokiej, w porównaniu z innymi ośrodkami analitycznymi, prognozy inflacji na rok 2024.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opublikowanie przez Ministerstwo Finansów opisu nowego modelu ekonometrycznego, co umożliwia lepsze zrozumienie jego założeń oraz zależności pomiędzy prognozowanymi zmiennymi. Zauważa jednak, że mimo funkcjonowania w Ministerstwie Finansów systemu EZD, poszczególne etapy sporządzania prognozy makroekonomicznej odbywały się z jego pominięciem. NIK zwraca uwagę na przydatność systemu EZD przy dokumentowaniu czynności związanych ze sporządzeniem prognozy makroekonomicznej w celu zapewnienia większej przejrzystości tego procesu.

W celu sporządzenia założeń do projektu budżetu państwa MF wykorzystało, poza jedną zmianą, prognozę uwzględnioną w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2023-2026 (dalej: WFPF na lata 2023-2026), co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli było uzasadnione.

Kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: kwota wydatków SRW i uofp), na 2024 r. została obliczona zgodnie z tym przepisem, z uwzględnieniem art. 9 i 12 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵ (dalej: ustawa o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw), przy czym do obliczenia tej kwoty przyjęto m.in. kwotę startową z 2023 r. (dalej: kwota startowa) określoną w art. 9 pkt 1 tej ustawy w wysokości 1 568 249,4 mln zł. Wyżej wymieniona kwota startowa została określona przez Sejm na podstawie obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów, które – zdaniem NIK – zostały zawyżone w wyniku uwzględnienia w nich dochodów z tytułu opłaty mocowej. W związku z tym zawyżono także kwotę wydatków SRW na 2024 r. o 7394,7 mln zł.

Ponadto w obliczeniach limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp (dalej: limit wydatków SRW) przyjęto zawyżoną o 120,4 mln zł kwotę wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Na skutek wystąpienia wyżej opisanych

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ministerstwo Finansów, Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023. Biała Księga.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 1641, ze zm.

dwóch nieprawidłowości limit wydatków SRW został zawyżony w ustawie budżetowej na rok 2024 o 7274,3 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również na zaniżenie o 253,1 mln zł planowanych wydatków Funduszu Kolejowego, objętych stabilizującą regułą wydatkową. Wynikało to z niezaliczenia do tych wydatków środków przekazanych z tego funduszu na spłatę rat kapitałowych od kredytów stanowiących zobowiązania finansowe PKP PLK S.A. Biorąc pod uwagę tę nieprawidłowość oraz dwie wcześniej opisane, stwierdzono, że limit wydatków budżetu państwa ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej został zawyżony w obliczeniach MF o 7527,4 mln zł. Po wyeliminowaniu tych nieprawidłowości nierozdzielona kwota limitu wydatków SRW była równa 5956,7 mln zł. Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały więc przekroczenia limitu wydatków SRW.

Stało się tak wyłącznie dlatego, że wprowadzone w 2022 r. i w latach wcześniejszych przepisy umożliwiły omijanie stabilizującej reguły wydatkowej, z czego Minister Finansów skorzystał również w 2023 r. przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Powołując się na wprowadzony w 2022 r.⁶ przepis art. 112aa ust. 2b uofp, w budżecie państwa zaplanowano – z pominięciem reguły wydatkowej – wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i do Funduszu Pomocy w łącznej wysokości 12 500 mln zł. Warto zaznaczyć, że gdyby wpłaty te zostały objęte regułą wydatkową, to zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu państwa musiałyby być mniejsze o 6543,3 mln zł, tj. nie mogłyby przekroczyć 859 832,4 mln zł.

Ponadto w 2024 r. ponownie skorzystano ze stosowanego w latach wcześniejszych mechanizmu omijania stabilizującej reguły wydatkowej, polegającego na przekazywaniu podmiotom nieobjętym tą regułą skarbowych papierów wartościowych w miejsce wydatków. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2024 ustalono, że nominalna wartość nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych m.in. na opisany powyżej cel nie może przekroczyć 24 mld zł. Oprócz tego zaplanowano przekazanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego obligacji o łącznej wartości 10 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt niepodjęcia w 2023 r. prac nad wyeliminowaniem zarówno tego, jak i innych, opisanych w rozdziale 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, mechanizmów omijania lub osłabiania stabilizującej reguły wydatkowej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa działania Ministra Finansów podjęte w 2024 r. na rzecz wzmocnienia stabilizacyjnej funkcji reguły wydatkowej, w tym dotyczące włączenia do tej reguły operacji związanych z przekazywaniem skarbowych papierów wartościowych uprawnionym podmiotom, objęcia wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy limitem wydatków SRW oraz uchylecia kwestionowanego przez NIK art. 112aa ust. 2b uofp. Wprowadzenie tych rozwiązań może przyczynić się do przywrócenia równowagi finansów publicznych w następnych latach.

Rezerwę ogólną budżetu państwa zaplanowano w wysokości mieszczącej się w ustawowym limicie (art. 140 ust. 1 uofp), przy czym jej wielkość była kilkakrotnie zmieniana na różnych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej. Początkowo rezerwa ta miała wynosić 985 mln zł, następnie 200 mln zł, później 450 mln zł i ostatecznie w ustawie budżetowej została ustalona w kwocie 649 mln zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zmniejszenie rezerwy do 200 mln zł nie było uzasadnione,

⁶ Art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1747, ze zm.).

biorąc pod uwagę, że wykorzystanie tej rezerwy w latach 2022 i 2023 przekraczało 900 mln zł.

Limit określony w art. 140 ust. 3 uofp dla rezerw celowych budżetu państwa – na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z sierpnia 2023 r. – został przekroczony, przy czym opracowano projekt przepisu znoszącego obowiązywanie tego limitu w 2024 r. Na późniejszym etapie prac nad ustawą budżetową szereg wydatków włączono do odpowiednich części budżetowych, w wyniku czego rezerwy mieściły się w ustawowym limicie, co NIK ocenia pozytywnie. Rezerwy celowe na ogół zaplanowano rzetelnie i celowo, w szczególności na podstawie potrzeb zgłoszonych przez właściwych dysponentów. Niektóre elementy planowania wymagają jednak doskonalenia, na co wskazują wymienione w wystąpieniu nieprawidłowości, tj. przypadki zastosowania niewłaściwej klasyfikacji budżetowej lub nadania rezerwie niejasnego tytułu. NIK negatywnie ocenia ujmowanie znacznych środków w rezerwach o ogólnych tytułach, bez wskazania konkretnego celu ich utworzenia, oraz zaplanowanie wydatków na realizację tzw. „ bonusu frekwencyjnego” powiązanego z udziałem wybranych grup obywateli w wyborach parlamentarnych.

Szacowane przez MF kwoty wydatków były powiązane z wyjściowymi kwotami wydatków z 2022 r. lub kwotami wynikającymi z ustawy budżetowej oraz uwzględniały skutki przechodzące decyzji podejmowanych w 2023 r. i latach wcześniejszych. Uwzględniały też w znaczącej większości informacje wynikające z przedłożonych materiałów planistycznych. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zostały ustalone w sposób jednolity z uwzględnieniem założeń dotyczących ich planowanego wzrostu. Ponadto jednolicie zaplanowano wzrost wydatków na dotacje na zadania zlecone w dwóch badanych województwach. We wstępnych kwotach nie przewidziano, co do zasady, wzrostu pozapłacowych wydatków bieżących u żadnego z badanych dysponentów części budżetowych.

Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze planowania przez MF wydatków czterech wybranych dysponentów dotyczyły ujęcia w bazie limitowej, stanowiącej podstawę opracowania wstępnych kwot wydatków, wielkości znacząco przewyższających potrzeby dysponenta części 42 – *Sprawy wewnętrzne* w niektórych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Co do zasady proces opracowania prognozy dochodów⁷ i limitów wydatków budżetu państwa przebiegał jednak prawidłowo. W obszarze tym Izba ponadto zakwestionowała brak aktualizacji prognozy makroekonomicznej wykorzystanej do opracowania projektu ustawy budżetowej przed jego przekazaniem do Sejmu oraz uwzględnienia dochodach wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) w wysokości 6 mld zł bez weryfikacji, czy prognoza NBP w tym zakresie z sierpnia 2023 r. jest aktualna, oraz pomimo informacji w mediach ogólnopolskich o prawdopodobnej stracie NBP w 2023 r.

Nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi minimalną wysokość tych nakładów.

Minister Finansów terminowo wywiązał się z obowiązków związanych z przygotowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024 oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (dalej: WFPF), zawierającego program konwergencji i określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

⁷ Bez części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, która jest objęta oddzielną kontrolą NIK.

Zarówno projekt ustawy budżetowej przedstawiony przez Ministra Finansów Radzie Ministrów, jak i uzasadnienie tego projektu zawierały wszystkie elementy wskazane w uofp. Również plany finansowe jednostek objętych badaniem były kompletne, a treści w nich zawarte zgodne z art. 123 uofp. Jednakże, tak jak w latach wcześniejszych, opis najważniejszych zagadnień zawarty w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej był niepełny i nie wystarczał do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Dotyczyło to w szczególności omówienia wpływu czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej na ten budżet. Ponadto uzasadnienie nie zawierało informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w budżecie państwa ani o prognozowanej sytuacji finansów publicznych w zakresie dochodów i wydatków publicznych i w zakresie długu publicznego. Brak jasnych powiązań pomiędzy omówieniem budżetu państwa a innymi fragmentami uzasadnienia – prognozą makroekonomiczną, stabilizującą regułą wydatkową, sytuacją sektora finansów publicznych – stanowi podstawową słabość tego dokumentu.

NIK stwierdziła, że w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w zakresie dwóch państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp, w opisie planu finansowego pominięto informacje istotne z punktu widzenia analizy i oceny sytuacji finansowej opisywanych jednostek.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie działań wzmacniających pozycję budżetu państwa w systemie finansów publicznych. Finansowanie dodatkowych świadczeń emerytalno-rentowych, czyli tzw. trzynasta i czternasta emerytura, zostało włączone do budżetu państwa. Zaplanowano w nim również wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Ponadto znacznie większa niż w latach wcześniejszych część nierównowagi finansowej państwa została wykazana w budżecie państwa, natomiast zmniejszył się udział instytucji pozabudżetowych w tworzeniu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Podejmowane działania były jednak niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. W dalszym ciągu znaczna część wydatków publicznych (około 157 mld zł) miała być realizowana z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, ponadto tak samo jak w latach poprzednich wybrane podmioty miały otrzymywać dofinansowanie w formie obligacji Skarbu Państwa zamiast środków z budżetu państwa.

Nowelizacja ustawy budżetowej umożliwiła wykonanie planu wydatków budżetu państwa w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. mimo obniżenia prognozy dochodów o 56 300 mln zł. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 omówiono przyczyny i zakres zmian wprowadzonych w tej ustawie, natomiast nie omówiono wpływu nowelizacji na sytuację finansów publicznych mimo znaczącego zwiększenia deficytu budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski i oszacowanie wskaźników makroekonomicznych

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. tryb sporządzenia prognozy makroekonomicznej stanowiącej podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 był podobny jak w latach wcześniejszych. MF przygotowało prognozę na lata 2023-2024, wykorzystując w tym celu własny model ekonometryczny NEMPF opracowany w 2021 r. i rozwijany w kolejnych latach. W numerze 10 pisma „MF Opracowania i Analizy” Ministerstwo Finansów opublikowało szczegółowy opis tego modelu, co umożliwiło lepsze zrozumienie jego założeń oraz zależności. Na potrzebę sporządzenia takiego opisu NIK wskazywała w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*⁹.

Przy opracowaniu projektów ustawy budżetowej na rok 2024 z sierpnia, września i grudnia 2023 r. wykorzystano prognozę makroekonomiczną przygotowaną w lipcu 2023 r., co oznacza, że pomiędzy sporządzeniem tej prognozy a przyjęciem przez Radę Ministrów projektu, na podstawie którego Sejm uchwalił ustawę budżetową, upłynęło blisko pół roku. W tym czasie zmieniła się zarówno sytuacja gospodarcza kraju, jak i perspektywy jej dalszego rozwoju. Z tego powodu, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne było skorygowanie prognozy makroekonomicznej – zarówno na 2023 r., jak i na 2024 r. – i wprowadzenie odpowiednich zmian w projekcie budżetu państwa, a w szczególności w prognozie dochodów tego budżetu.

Odnosnie prognozy makroekonomicznej na 2023 r. należy zauważyć, że w czasie przyjęcia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2024, tj. w dniu 19 grudnia 2023 r. było wiadomo, że tempo wzrostu produktu krajowego brutto będzie niższe od prognozy MF wynoszącej 0,9%¹⁰. Wskazywały na to zarówno dane za pierwsze trzy kwartały 2023 r. oraz dane za październik 2023 r., jak i prognozy innych ośrodków analitycznych. Na przykład Narodowy Bank Polski w listopadzie 2023 r. prognozował ten wskaźnik w wysokości 0,3%, a z grudniowych prognoz makroekonomicznych profesjonalnych prognostów wynikało, że wzrost gospodarczy będzie bliski 0,5%. Ponadto według informacji GUS z 30 listopada 2023 r. dynamika realna PKB w pierwszych trzech kwartałach 2023 r. wyniosła odpowiednio: 99,7, 99,4 i 100,5.

Budżet państwa na 2024 r. opracowano przy założeniu poprawy sytuacji gospodarczej w Polsce. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024, przekazanym do Sejmu w dniu 19 grudnia 2023 r. Ministerstwo Finansów prognozowało tempo wzrostu produktu krajowego brutto w 2024 r. w wysokości 3%. Oczekiwano, że ożywienie gospodarki nastąpi w wyniku zwiększenia się dynamiki spożycia – zarówno prywatnego, jak i publicznego – oraz w wyniku wzrostu dynamiki nakładów brutto na środki trwałe. Popyt krajowy, na który składają się wyżej wymienione pozycje wraz ze zmianą zapasów, miał wzrosnąć o 3,2%.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Nr ewidencyjny: P/22/009/KBF. Wystąpienie jest dostępne na stronie NIK pod adresem <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/009/KBF/>.

¹⁰ O ile nie podano inaczej, informacje na temat wzrostu produktu krajowego brutto i jego składowych podane są w wielkościach realnych, czyli po wyeliminowaniu inflacji.

Spożycie prywatne (konsumpcja) miało wrócić w 2024 r. na ścieżkę wzrostu, po spadku w 2023 r. o prawie 1% w stosunku do wielkości z roku poprzedniego. Ministerstwo Finansów prognozowało na 2024 r. tempo wzrostu konsumpcji w wysokości 3,3%. Do wzrostu konsumpcji w największym stopniu miały przyczynić się:

- wzrost realnych wynagrodzeń o około 3 procent, w tym wzrost wynagrodzeń minimalnych¹¹,
- wysoka, wynosząca 12,12% waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych¹²,
- podwyższenie wysokości świadczenia wychowawczego (program *Rodzina 500 plus*) z 500 zł do 800 zł,
- wzrost liczby zatrudnionych; Ministerstwo Finansów prognozowało wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej o 1,2% w stosunku do 2023 r.

Zdaniem Ministerstwa Finansów, w 2024 r. wzrosnąć miało także, o 2,5%, spożycie publiczne, czyli wydatki państwa na dobra i usługi realizowane na rzecz określonych grup ludności lub ogólnospołeczne (między innymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia, oświaty, nauki, obrony narodowej, administracji publicznej, opieki społecznej i kultury). Również w przypadku tej składowej produktu krajowego brutto miała nastąpić poprawa dynamiki, gdyż szacowano, że w 2023 r. spożycie publiczne wzrosło o 0,9% w odniesieniu do roku poprzedniego, czyli znacznie mniej niż w 2024 r. Biorąc pod uwagę wzrost planowanych na 2024 r. wydatków państwa, w tym wzrost wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej o 20% i wynagrodzeń nauczycieli o ponad 30%, można wskazać, że prognoza ta została wówczas zaniżona.

Mimo planowanego wzrostu spożycia publicznego, to nakłady brutto na środki trwałe, czyli inwestycje, miały być drugim, obok konsumpcji, motorem wzrostu gospodarczego w 2024 r. Ministerstwo Finansów prognozowało, że tempo wzrostu inwestycji zwiększy się z 3,8% w 2023 r. do 4,4% w 2024 r. Wzrostowi dynamiki nakładów brutto na środki trwałe miały sprzyjać zwiększone wydatki inwestycyjne na zakup uzbrojenia, uruchomienie projektów wspieranych ze środków europejskich w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO), a także korzystniejszy dostęp do kredytów inwestycyjnych wynikający ze spadku oprocentowania. Według założeń Ministerstwa Finansów stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego, oddziałująca na oprocentowanie kredytów bankowych, a w rezultacie także na wielkość inwestycji, miała się zmniejszyć z 6,8% w 2023 r. do 5,8% w 2024 r.

Ministerstwo Finansów prognozowało, że wielkość zapasów pozostanie w 2024 r. na zbliżonym poziomie co w 2023 r. Oznaczało to, że zmiana stanu zapasów nie będzie oddziaływała na zmianę wielkości produktu krajowego brutto w 2024 r.

Wzrost dynamiki popytu krajowego miał spowodować powrót dynamiki importu na ścieżkę wzrostu. O ile w 2023 r. import miał się zmniejszyć aż o 2,9% w stosunku do roku poprzedniego, to w następnym roku miał wzrosnąć o 3,9%. Ponieważ dynamika importu miała w 2024 r. nieznacznie przewyższać dynamikę eksportu, to wpływ wymiany handlowej (eksportu netto) na tempo wzrostu gospodarczego miał być negatywny. Oznacza to, że dodatni wzrost produktu krajowego brutto w 2024 r. miał wynikać w całości ze wzrostu popytu krajowego.

Poważne konsekwencje dla wykonania budżetu państwa w 2024 r. miało przyjęcie wysokiej, w porównaniu z innymi ośrodkami analitycznymi, prognozy inflacji na rok

¹¹ W dniu 1 stycznia 2024 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wzrosło z 3600 zł do 4242 zł, czyli o 17,8%, a w dniu 1 lipca 2024 r. do 4300 zł, czyli o kolejne 1,4% (Dz. U. z 2023 r. poz. 1893).

¹² M. P. poz. 114.

2024. O ile w lipcu 2023 r., gdy pracowano na pierwszą wersję projektu ustawy budżetowej na rok 2024, przyjęcie prognozy inflacji w wysokości 6,6% mogło być uzasadnione, to w grudniu 2023 r. istniało znaczące ryzyko, że wartość ta była zawyżona. Od lutego 2023 r. inflacja systematycznie spadała, a prognozowaną przez MF na 2024 r. wartość osiągnęła już w październiku 2023 r. Powszechnie przewidywano, że w 2024 r., mimo okresowych wahań, średnia inflacja będzie jeszcze niższa. Przykładowo Narodowy Bank Polski prognozował w listopadzie 2023 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2024 r. w wysokości 4,6%, a bank Pekao S.A. w październiku 2023 r. – w wysokości 5,5%, tj. w takiej samej, jak centralna prognoza profesjonalnych prognostów z grudnia 2023 r. (wg informacji Narodowego Banku Polskiego).

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF podał, że przewidywana średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych mieściła się w przedziale prognoz rynkowych z listopada 2023 r. i była tylko nieznacznie wyższa od mediany prognoz rynkowych i prognozy Komisji Europejskiej. Wskazał także, że szeroki przedział prognoz inflacji wynikał z wysokiej niepewności, związanej z jednej strony z toczącą się wojną w Ukrainie, a z drugiej – z nieustalonym horyzontem utrzymywania się instrumentów polityki gospodarczej oddziałujących na ceny energii dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw (m.in. mrożenie cen) oraz na ceny żywności (obniżony VAT).

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w listopadzie 2023 r. mediana prognoz rynkowych inflacji wyniosła 5,7%, a w grudniu 2023 r. – kiedy prowadzono ostatnie prace nad projektem ustawy budżetowej na rok 2024 – wartość ta wyniosła 5,3%, przy czym wyższą inflację niż przyjęło MF prognozowała wówczas jedynie *Polityka*, a prognozy pozostałych 17 respondentów, głównie banków, nie przekraczały 5,8%, w tym siedem ośrodków prognozowało na 2024 r. inflację poniżej 5%. Jednocześnie pomiędzy lipcem a grudniem 2023 r. nastąpił wyraźny spadek wartości prognozowanej na 2024 r. inflacji. Mediana prognoz rynkowych inflacji obniżyła się w tym okresie z 6,1% do 5,3%, a średnia z 6,39% do 5,16%.

Powyższe dane wskazują, że skorygowanie przez MF prognozy makroekonomicznej w grudniu 2023 r. byłoby zasadne i celowe, gdyż pozwoliłoby zaplanować budżet państwa, w tym zwłaszcza jego dochody, bardziej realistycznie. Nawet jeśli nie zapobiegłoby to decyzji o nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024, to przynajmniej nie byłoby wtedy potrzeby dokonywania w trakcie roku budżetowego tak dużej zmiany. Najwyższa Izba Kontroli zgadza się z argumentem podnoszonym przez Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF, że przedłożony projekt budżetu, z przyczyn niezależnych od nowego Rządu, tworzony był pod wyjątkowo wysoką presją czasu, ale jednocześnie zauważa, że część prac nad aktualizacją prognozy makroekonomicznej można było wykonać z wyprzedzeniem, w ramach prac bieżących departamentu.

Istotne rozbieżności pomiędzy prognozą makroekonomiczną MF a prognozami innych ośrodków analitycznych dotyczyły również:

- tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w 2023 r.; MF szacowało ten wskaźnik na 3,8%, podczas gdy inne ośrodki prognostyczne w czwartym kwartale 2023 r. prognozowały na ogół znacznie wyższy wzrost inwestycji w omawianym roku,
- tempa wzrostu spożycia publicznego w 2023 r.; MF szacowało ten wskaźnik na 0,9%, podczas gdy w listopadzie 2023 r. Narodowy Bank Polski prognozował tę wielkość na 4,3%,
- tempa wzrostu spożycia publicznego w 2024 r.; w projekcie ustawy budżetowej z sierpnia 2023 r. MF szacowało ten wskaźnik na 2,5%, wartość

ta została utrzymana w projekcie z grudnia 2023 r. mimo znaczącego wzrostu planowanych płac pracowników państwowej sfery budżetowej i nauczycieli; w listopadzie 2023 r. Narodowy Bank Polski prognozował tę wielkość na 5,6%;

- nakładów brutto na środki trwałe w 2024 r.; Ministerstwo Finansów szacowało ten wskaźnik na 4,4%, podczas gdy niemal wszystkie, przeanalizowane przez NIK prognozy innych ośrodków analitycznych wskazywały na znacznie niższe inwestycje w 2024 r.¹³

O ile w przypadku oszacowania dynamiki nakładów brutto na środki trwałe w 2024 r. można się zgodzić z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF, który wskazał, że w grudniu 2023 r. znacząco wzrosło prawdopodobieństwo rychłego odblokowania środków z KPO oraz planowano wyraźny wzrost wydatków na obronność, co uzasadniało utrzymanie stosunkowo wysokiej prognozy omawianego wskaźnika, to w przypadku dynamiki spożycia publicznego można mówić o zaniżeniu przez MF prognozowanej wartości. Warto zauważyć, że na wielkość spożycia publicznego znaczący wpływ mają rozwiązania, których skutki są uwzględnione w projekcie ustawy budżetowej, co oznacza, że Minister Finansów powinien posiadać większą wiedzę na temat kształtowania się w przyszłości tego wskaźnika niż na temat kształtowania się innych składowych produktu krajowego brutto, zwłaszcza że w pewnym stopniu Minister Finansów swoimi decyzjami również oddziałuje na przyszłą wielkość spożycia publicznego.

Prognozowany wzrost dynamiki produktu krajowego brutto i spadek inflacji świadczyły o oczekiwanej poprawie sytuacji gospodarczej w Polsce w 2024 r. Towarzyszyć temu miało utrzymanie się zrównoważonego salda obrotów bieżących w bilansie płatniczym, niewielka aprecjacja złotego względem euro, a także obniżenie stopy referencyjnej przez Narodowy Bank Polski.

(akta kontroli: tom VIII str. 32-138, 204-216, tom XI str. 270-271, 277-288, 313-317, tom XII str. 98-100 pliki 20, 25, 30)

Mimo że system obiegu dokumentów w Ministerstwie Finansów odbywa się z wykorzystaniem systemu EZD, poszczególne etapy tworzenia prognozy makroekonomicznej – tj. omówienie i przyjęcie założeń do modelu, omówienie prognoz innych instytucji, sporządzenie raportu z wynikami modelu, omówienie prognozy i zgłoszenie ewentualnych korekt, akceptacja prognozy makroekonomicznej przez kierownictwo Ministerstwa – odbywały się z pominięciem tego systemu. Prognozy makroekonomiczne stanowiące podstawę sporządzenia WFPF na lata 2023-2026 oraz projektu ustawy budżetowej na rok 2024 zostały udokumentowane w postaci raportów, które zawierały wyniki modelu oraz najważniejsze założenia. W EZD odbywała się jedynie akceptacja dokumentów końcowych, takich jak projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem zawierającym dane makroekonomiczne, oraz wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na przydatność systemu EZD przy dokumentowaniu wyżej wymienionych czynności związanych ze sporządzeniem prognozy makroekonomicznej w celu zapewnienia większej przejrzystości tego procesu. Zasadne byłoby założenie dla danej rundy prognostycznej osobnej sprawy w EZD.

¹³ Analizą NIK objęto prognozy opracowane przez: OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Komisję Europejską, NBP, Polski Instytut Ekonomiczny, Pekao, mBank, Alior Bank, BNP Paribas, Citi Handlowy, Santander, ING Bank Śląski oraz przez Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, przy czym nie każda prognoza zawierała wszystkie analizowane przez NIK zmienne.

Na problem niedostatecznego dokumentowania prac nad prognozą NIK wskazywała również w przeszłości. W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* podała, że ze względu na realizację celów kontrolnych i nadzorczych, a także z uwagi na przejrzystość sposobu ustalania wskaźników makroekonomicznych poszczególne etapy przygotowania prognoz makroekonomicznych powinny być dokumentowane. Z dokumentów sporządzonych w czasie prac prognostycznych w Ministerstwie Finansów powinno wynikać, w jaki sposób wskaźniki makroekonomiczne zostały skalkulowane i jak przebiegał proces akceptacji na poszczególnych poziomach decyzyjnych. Zaniechanie tych działań narusza podstawową zasadę finansów publicznych dotyczącą jawności i przejrzystości, której poświęcono rozdział 4 uofp.

(akta kontroli: tom VIII str. 32-96, 204-216)

W celu sporządzenia założeń do projektu budżetu państwa wykorzystano prognozę uwzględnioną w WPF na lata 2023-2026. Jedyna zmiana w założeniach do prognozy dotyczyła podwyższenia wielkości świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ze względu na krótki czas dzielący sporządzenie WPF na lata 2023-2026 i opracowanie założeń do projektu budżetu państwa wykorzystanie tej samej prognozy było zasadne, zwłaszcza że nie pojawiły się w tym czasie żadne istotne informacje, które wskazywałyby na konieczność sporządzenia nowej prognozy.

(akta kontroli: tom VIII str. 32-96, 204-216)

Model prognostyczny, którym posługiwało się MF w celu wykonania prognozy makroekonomicznej w badanym okresie pozwalał na dokonywanie symulacji różnych założeń. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r., na str. 14-16 przedstawiono analizę wrażliwości wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2023-2027 na niższe tempo wzrostu gospodarczego w kraju oraz wzrost stopy procentowej (odchylenia od scenariusza bazowego). Ponadto na str. 22-23 tego uzasadnienia przedstawiono analizę wrażliwości w zakresie poziomu kwoty wydatków SRW przy różnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego.

W związku z tym, że uzasadnienie dotyczy projektu ustawy budżetowej opracowanej przede wszystkim w celu sporządzenia budżetu państwa, zasadne jest, aby Ministerstwo Finansów zamieszczało w tym uzasadnieniu również analizę wrażliwości prognozy dochodów budżetu państwa na zmianę najważniejszych dla tej prognozy parametrów makroekonomicznych.

(akta kontroli: tom VIII str. 103-138, 204-216, tom XII str. 1-40)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Ministerstwie Finansów nie zaktualizowano prognozy makroekonomicznej z lipca 2023 r. przed przekazaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024 do Sejmu, co przyczyniło się do zaplanowania zbyt wysokich dochodów budżetu państwa w 2024 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Sporządzona w lipcu 2023 r. prognoza makroekonomiczna stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 była już częściowo nieaktualna w momencie przekazania ww. projektu do Sejmu w grudniu 2023 r. Od lipca zmieniła się bowiem zarówno sytuacja gospodarcza kraju, jak i perspektywy jej dalszego rozwoju. Tym samym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne było skorygowanie prognozy makroekonomicznej – zarówno na 2023 r., jak i na 2024 r. – i wprowadzenie

odpowiednich zmian w projekcie budżetu państwa, a w szczególności w prognozie dochodów. Szczególnie poważne konsekwencje dla wykonania budżetu państwa w 2024 r. miało przyjęcie wysokiej, w porównaniu z innymi ośrodkami analitycznymi, prognozy inflacji na rok 2024.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opublikowanie przez Ministerstwo Finansów opisu nowego modelu ekonometrycznego, co umożliwia lepsze zrozumienie jego założeń oraz zależności pomiędzy prognozowanymi zmiennymi. Zauważa jednak, że mimo funkcjonowania w Ministerstwie Finansów systemu EZD, poszczególne etapy sporządzania prognozy makroekonomicznej odbywały się z jego pominięciem.

OBSZAR

2. Zastosowanie stabilizującej reguły wydatkowej

Opis stanu faktycznego

Zawarta w ustawie budżetowej na rok 2024 kwota wydatków SRW wyniosła 1 703 995,9 mln zł. Była ona o 24,1% wyższa od analogicznej kwoty wydatków zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023. Tak wysoki wzrost tej kwoty wynikał przede wszystkim z uwzględnienia przy jej obliczaniu:

- wydatków inwestycyjnych budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, państwowych funduszy celowych i funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustaw, wyłączonych w poprzednich latach ze stabilizującej reguły wydatkowej (dalej: klauzula inwestycyjna),
- klauzuli obronnej, stanowiącej różnicę pomiędzy planowanymi wydatkami na zakup sprzętu wojskowego a wartością dostaw tego sprzętu planowaną do otrzymania w 2024 r.,
- stosunkowo wysokiej inflacji prognozowanej na 6,6% w 2024 r.

Kwota wydatków SRW na 2024 r. została policzona zgodnie z art. 112aa ust. 1 uofp, z uwzględnieniem art. 9 i 12 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Do obliczenia tej kwoty przyjęto:

- kwotę startową z 2023 r. w wysokości 1 568 249,4 mln zł,
- prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku 2024 równy 6,6%,
- wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych określony w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 przedłożonego Sejmowi w wysokości 1,0384,
- wielkość korekty kwoty wydatków określoną w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 przedłożonego Sejmowi w wysokości 45 250,3 mln zł,
- prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o których mowa w art. 12 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw, w wysokości 13 297,1 mln zł.

Wyżej wymieniona kwota startowa została określona przez Sejm na podstawie obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów. Kwota startowa w tej samej wysokości została wcześniej określona w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, wniesionej do Sejmu w dniu 30 czerwca 2023 r.¹⁴ Z uzasadnienia tej ustawy wynika, że kwotę startową stanowiła suma kwoty wydatków SRW na 2023 r., która została określona w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o

¹⁴ Druk nr 3422. Adres publikacyjny: [Druk nr 3422 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#) (dostęp 26.01.2025).

zmianie ustawy budżetowej na rok 2023¹⁵, w wysokości 1 373 371,1 mln zł oraz klauzuli inwestycyjnej wynoszącej w 2023 r. 194 878,3 mln zł.

Należy przypomnieć, że w kwocie wydatków SRW na 2023 r. zawartej w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 był uwzględniony skutek działania dyskrejonalnego dotyczącego wprowadzenia opłaty mocowej. Jak wskazała Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/24/001 - *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych, opracowanie projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2023 oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe* „Ministerstwo Finansów nie podjęło w 2023 r. działań nad wyeliminowaniem z obliczeń limitu wydatków SRW wartości działania dyskrejonalnego dotyczącego poboru opłaty mocowej. W związku z tym limit ten, a w konsekwencji również limit określony dla wydatków budżetu państwa w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową, został zawyżony o prawie 6,7 mld zł”.¹⁶ Niewyeliminowanie tego działania dyskrejonalnego z obliczeń oznaczało również, że zawyżona została kwota wydatków SRW na 2023 r., którą wykorzystano przy obliczaniu kwoty startowej na 2024 r. Po przeliczeniu – na wartość z 2024 r. – wartości opisywanego działania dyskrejonalnego dotyczącego poboru opłaty mocowej, uwzględnionego w stabilizującej regule wydatkowej w 2021 i zaktualizowanego w latach 2022-2023, otrzymano kwotę 7394,7 mld zł. Kwota ta stanowiła, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wielkość zawyżenia kwoty wydatków SRW na 2024 r. w związku z zawyżeniem przez MF obliczeń kwoty startowej.

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF podał, że opłata mocowa nie została uwzględniona w kwocie wydatków wynikającej ze stabilizującej reguły wydatkowej na rok 2024. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie uoofp oraz niektórych innych ustaw określa w art. 9 pkt 1 wartość kwoty startowej stanowiącej podstawę obliczenia kwoty wydatków SRW na rok 2024 w sposób nominalny. Ponadto w art. 12 tej ustawy wskazano, które działania dyskrejonalne powinny być uwzględnione w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024. Nie było wśród nich opłaty mocowej. Oprócz tego z treści ustawy wynika, że skutki działań dyskrejonalnych wprowadzonych przed 2024 r. nie podlegają aktualizacji.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uchwalenie przez Sejm rządowego projektu ustawy zawierającej nieprawidłowo obliczoną przez Ministerstwo Finansów kwotę startową nie oznacza, że kwota ta stała się prawidłowa. Minister Finansów oraz Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej w 2023 r. mieli możliwość zaznajomienia się, przed opracowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, z treścią wystąpienia pokontrolnego P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*¹⁷ i wystąpienia pokontrolnego P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*¹⁸, w których NIK zakwestionowała ujęcie w stabilizującej regule wydatkowej opłaty mocowej. Mimo to nie podjęli działań w celu wyeliminowania opłaty mocowej z tej reguły przy obliczaniu kwoty startowej, ujętej w projekcie ustawy przekazanym do Sejmu. W wyniku tego limit wydatków SRW oraz limit wydatków ustalony dla budżetu państwa w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową zostały zawyżone o 7394,7 mln zł.

(akta kontroli: tom VIII str. 32-96, 103-151, 166-179, 217-220, tom XI str. 268-269, tom XII str. 89-100, pliki 4, 14)

¹⁵ Dz. U. poz. 1574.

¹⁶ Adres publikacyjny <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/001/KBF/> (dostęp: 26.01.2025).

¹⁷ Adres publikacyjny <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/009/KBF/> (dostęp: 26.01.2025).

¹⁸ Adres publikacyjny <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/012/KBF/> (dostęp: 26.01.2025).

Wartości pozostałych elementów wzoru na kwotę wydatków SRW były zgodne z obowiązującymi przepisami lub zostały obliczone na podstawie danych, którymi dysponowało Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli: tom VIII str. 32-96, 166-171, tom XII str. 98-100, plik 14)

Ministerstwo Finansów, w celu obliczenia limitu wydatków SRW, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp, odjęło od kwoty wydatków SRW planowane wydatki lub koszty:

- jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków,
- organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp,
- Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ),
- Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
- Funduszu Pomocy

oraz dodało:

- kwotę prognozowanych na 2024 r. działań jednorazowych i tymczasowych,
- wartość klauzuli obronnej, o której mowa w art. 112aa ust. 4a uofp.

W obliczeniach uwzględniono wszystkie składniki wymienione w art. 112aa ust. 3 uofp. Wartość klauzuli obronnej została ustalona na podstawie danych przekazanych przez Ministra Obrony Narodowej na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej. Z obliczeń limitu wydatków SRW wyeliminowano transfery środków od jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową do wyżej wymienionych jednostek, dzięki czemu nie liczone tych samych wydatków dwukrotnie.

W obliczeniach limitu wydatków SRW przyjęto o 120,4 mln zł za dużą kwotę wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co skutkowało zaniżeniem o tę wielkość limitu wydatków SRW oraz limitu wydatków budżetu państwa obliczonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. W obliczeniach tych uwzględniono kwotę wydatków równą 1106,6 mln zł, stanowiącą sumę następujących pozycji zawartych w Prognozie finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na lata 2023-2027 z 21 lutego 2023 r.:

- koszty Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- nakłady na środki trwałe i wartości niematerialne i prawne,
- zobowiązania i rezerwy związane z restrukturyzacją i przymusową restrukturyzacją.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w obliczeniach limitu wydatków SRW należało uwzględnić dane ze zaktualizowanej prognozy finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z 25 lipca 2023 r. Zgodnie z tą prognozą suma wyżej wymienionych trzech pozycji wyniosła 986,3 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego wyjaśnił, że w wyniku omyłki we wprowadzaniu danych na dysku sieciowym do tego przeznaczonym nie zamieszczono danych zaktualizowanych, lecz powtórzono dane z dokumentu wcześniejszego, tj. prognozy finansowej z 21 lutego 2023 r.

Na skutek wystąpienia opisanych powyżej dwóch nieprawidłowości limit wydatków SRW został zawyżony w ustawie budżetowej na rok 2024 o 7274,3 mln zł.

(akta kontroli: tom VIII str. 221-231, 238-306, tom IX str. 1-355, tom X str. 1-213, 219-227, 255-318, 324-329, tom XI str. 1-46, 84-158, tom XII, str. 98-100, plik 14)

Limit wydatków SRW został określony w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. Wyniósł on 1 319 104,8 mln zł. Limit ten został podzielony pomiędzy poszczególne jednostki w następujący sposób:

- wydatki budżetu państwa uwzględniane w limicie wydatków SRW zaplanowano na poziomie 831 532,3 mln zł,
- wydatki funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych uwzględniane w ww. limicie – 348 365,2 mln zł,
- wydatki funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw uwzględniane w ww. limicie – 65 269,7 mln zł,
- wydatki państwowych funduszy celowych uwzględniane w ww. limicie - 43 913,2 mln zł,
- wydatki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uwzględniane w ww. limicie – 11 042,7 mln zł,
- wydatki funduszy zarządzanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego uwzględniane w ww. limicie – 3485,5 mln zł,
- wydatki z wyodrębnionych rachunków przy jednostkach budżetowych uwzględniane w ww. limicie – 2012,2 mln zł.

Pozostała, niepodzielona część limitu wydatków SRW wyniosła 13 484,1 mln zł.

Z obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów wynika, że na wydatki budżetu państwa planowano przeznaczyć 63% limitu wydatków SRW, na wydatki funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 26,4%, a na wydatki pozostałych jednostek objętych tym limitem – 9,5%. Ponadto nierozdzielone zostało 1% limitu wydatków SRW.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nieprawidłowe ustalenie kwoty wydatków funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, uwzględnionych w 2024 r. w limicie wydatków SRW w wysokości 65 269,7 mln zł. Kwota ta powinna być o 253,1 mln zł wyższa, ponieważ do wydatków Funduszu Kolejowego nie zaliczono środków przekazanych z tego funduszu na spłatę rat kapitałowych od kredytów stanowiących zobowiązania finansowe PKP PLK S.A.

Zastępca dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wskazał, że Ministerstwo Finansów traktuje środki przyznane spółce PKP PLK w ramach kredytów EBI, gwarantowane przez Skarb Państwa i spłacane przez Fundusz Kolejowy jako środki publiczne w rozumieniu art. 6 ust. 1 uofp. PKP PLK SA i Fundusz Kolejowy zaliczane są do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z art. 112aa uofp do stabilizującej reguły wydatkowej zalicza się wydatki m.in. funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Natomiast w ustawie o Funduszu Kolejowym stosuje się termin: „środki Funduszu Kolejowego przeznacza się” i nie wspomina się o wydatkach. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych środki przekazywane przez Fundusz Kolejowy na spłatę kredytów zaciągniętych przez PKP PLK to rozchody, a nie wydatki publiczne, zgodnie z rozróżnieniem wskazanym w art. 6 uofp. W wyjaśnieniach zwrócono także uwagę, że w uzasadnieniu ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw wskazano, że do wydatków SRW nie wlicza się spłat wartości nominalnych instrumentów dłużnych. Ponadto zgodnie z art. 112aa ust. 2 pkt 7 uofp w kwocie wydatków SRW i w limicie wydatków SRW nie uwzględnia się wydatków na spłaty wartości nominalnych instrumentów dłużnych, w szczególności kredytów.

NIK nie podziela opinii przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. Art. 6 uofp odnosi się do środków publicznych, do których nie zaliczają się kredyty zaciągnięte przez spółkę PKP PLK SA. Ponadto każdy wydatek wiąże się z przekazaniem środków, dlatego stwierdzenie: „środki Funduszu Kolejowego przeznacza się...” nie

oznacza, że w opisanej sytuacji nie następuje wydatek. NIK nie kwestionuje tego, że do wydatków objętych SRW nie wlicza się spłat kredytów, jednak dotyczy to kredytów zaciągniętych przez podmioty objęte regułą wydatkową, a nie przez dowolny podmiot. Dzięki takiemu rozwiązaniu wyeliminowano ryzyko podwójnego liczenia wydatków: najpierw w momencie sfinansowania celów, na które zaciągnięto dany kredyt, a następnie w momencie spłaty rat tego kredytu. W opisanym przypadku sytuacja jest jednak inna: ponieważ spółka PKP PLK SA nie jest objęta regułą wydatkową, to jej wydatki realizowane ze środków pozyskanych z kredytu nie są uwzględniane w obliczeniach. Gdyby to Fundusz Kolejowy zaciągnął kredyt i dokonał z pozyskanych środków wydatków, które zostałyby uwzględnione w regule wydatkowej, to spłata kredytu nie byłaby w tej regule uwzględniona. Natomiast przekazanie środków funduszu na spłatę kredytu zaciągniętego przez inny podmiot, w dodatku nieobjęty regułą wydatkową, powinno być zaliczone do wydatków Funduszu Kolejowego. Odniesienie się do art. 112aa ust. 2 pkt 7 uofp jest bezprzedmiotowe już choćby z tego powodu, że przepis ten nie obowiązywał w 2023 r., gdy obliczano limit wydatków SRW na 2024 r. Wprowadzono go ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁹.

(akta kontroli: tom X str. 255-318, 324-329, tom XI str. 1-46, tom XII str. 98-100, plik 14)

Po doliczeniu do kwoty planowanych wydatków budżetu państwa, ustalonych na podstawie podziału limitu wydatków SRW w wysokości 831 532,3 mln zł, wydatków budżetu państwa wyłączonych z tego limitu:

- podlegających refundacji ze środków Unii Europejskiej, w wysokości 2300 mln zł,
- stanowiących pozostałe wydatki jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp, w wysokości 19 612,2 mln zł,
- sfinansowanych z pozostałych środków przekazanych od innych jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową, w wysokości 431,3 mln zł,
- wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w wysokości 12 000 mln zł,
- wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Pomocy, w wysokości 500 mln zł

obliczono limit wydatków budżetu państwa ustalony w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2024 w wysokości 866 375,7 mln zł. Po doliczeniu nierozdzielonych, w wyniku podziału limitu wydatków SRW, środków w wysokości 13 484,1 mln zł limit wydatków budżetu państwa ustalony przy uwzględnieniu stabilizującej reguły wydatkowej mógł wynieść, według obliczeń Ministerstwa Finansów, 879 859,9 mln zł.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli kwota ta została zawyżona o 7527,4 mln zł w wyniku:

- opisanego wcześniej zawyżenia limitu wydatków SRW spowodowanego nieprawidłowym obliczeniem kwoty startowej w 2023 r. i uwzględnienia błędnej kwoty wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- nieuwzględnienia w limicie wydatków SRW wydatków Funduszu Kolejowego przekazanych na spłatę rat kapitałowych od kredytów stanowiących zobowiązania finansowe PKP PLK S.A.

Po wyeliminowaniu tych nieprawidłowości nierozdzielona kwota limitu wydatków SRW była równa 5 956,7 mln zł. Oznacza to, że mimo stwierdzonych nieprawidłowości zaplanowanie w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatków budżetowych w wysokości 866 375,7 mln zł nie spowodowało przekroczenia limitu wydatków SRW.

¹⁹ Dz. U. poz. 1089.

(akta kontroli: tom VIII str. 244-306, tom IX str. 1-337, tom X str. 15-213, 219-227, 255-318, 324-329, tom XI str. 1-46, 96-158, tom XII str. 98-100, plik 14)

Było to możliwe wyłącznie dlatego, że wprowadzone w 2022 r. i w latach wcześniejszych przepisy umożliwiły omijanie stabilizującej reguły wydatkowej, z czego Minister Finansów skorzystał również w 2023 r. przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Z pominięciem reguły wydatkowej zaplanowano w budżecie państwa na 2024 r. wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i do Funduszu Pomocy w łącznej wysokości 12 500 mln zł. Powołano się przy tym na wprowadzony w 2022 r.²⁰ przepis art. 112aa ust. 2b uofp, zgodnie z którym „wydatki i koszty organów i jednostek, o których mowa w ust. 1, pomniejsza się o przepływy finansowe między tymi organami i jednostkami a funduszami utworzonymi, powierzonymi lub przekazanymi Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, które nie są objęte nieprzekraczalnym limitem wydatków określonym w ust. 3”. Jednocześnie z art. 112aa ust. 2 pkt 5 i ust. 2a uofp wynika, że w kwocie wydatków SRW nie uwzględnia się wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Oznacza to, że jeżeli wydatki tych funduszy są finansowane ze środków pozyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na przykład w formie emisji obligacji, to wydatki te są objęte stabilizującą regułą wydatkową, lecz jeżeli te same wydatki zostaną sfinansowane ze środków budżetu państwa, pozyskanych na przykład w formie emisji obligacji, to nie są one wliczane do stabilizującej reguły wydatkowej. Od strony ekonomicznej takie rozróżnienie nie ma sensu, umożliwia ono jednak łatwe omijanie reguły wydatkowej, co uczyniono w 2024 r. Warto zaznaczyć, że gdyby nie skorzystano z takiego mechanizmu, to zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu państwa musiałyby być mniejsze o 6543,3 mln zł, tj. nie mogłyby przekroczyć 859 832,4 mln zł.

Mechanizm wyłączenia przepływów pomiędzy budżetem państwa a Funduszem Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszem Pomocy spod rygorów stabilizującej reguły wydatkowej oznacza, że zgodnie z przepisami możliwe byłoby zaplanowanie dowolnie dużej kwoty wydatków publicznych, gdyby tylko zaplanowano ich przekazanie z budżetu państwa do któregośkolwiek z ww. funduszy lub na odwrót. Tworzenie takich mechanizmów należy zatem uznać za niebezpieczne dla zachowania stabilnych, zrównoważonych finansów publicznych.

Równocześnie z wyżej opisanym mechanizmem zastosowano także drugi mechanizm omijania stabilizującej reguły wydatkowej. W planach finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy na rok 2024, stanowiących źródła danych do obliczeń limitu wydatków SRW nie uwzględniono wpłaty zaplanowanej w budżecie państwa. Stało się tak, gdyż do obliczeń tych przyjęto nieaktualne już wtedy plany ww. funduszy. Zgodnie z art. 112aa ust. 3 pkt 5 uofp, do obliczenia limitu wydatków SRW bierze się pod uwagę planowane wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 określone w planie finansowym w terminie, o którym mowa w art. 65 ust. 24a 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 ustaw²¹, tj. w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan. Oznacza to, że zaplanowana w sierpniu 2023 r. wpłata z budżetu państwa do tego funduszu nie mogłaby zostać uwzględniona w obliczeniach po stronie wydatków funduszu, gdyż przepisy

²⁰ Art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska.

²¹ Dz. U. poz. 568, ze zm.

obligowały Ministra Finansów do posługiwania się nieaktualnym już wówczas planem finansowym. Analogiczne rozwiązanie przyjęto względem Funduszu Pomocy²². Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nałożenie obowiązku korzystania, przy obliczaniu limitu wydatków SRW, z nieaktualnych danych jest niecelowe i przyczynia się do nieprawidłowego działania stabilizującej reguły wydatkowej, umożliwiając jej omijanie. Zamiast tego należy wprowadzić obowiązek posługiwania się w obliczeniach aktualnymi planami finansowymi i prognozami, spójnymi z innymi źródłami danych.

Trzecim mechanizmem omijania stabilizującej reguły wydatkowej stosowanym zarówno w 2024 r., jak i w latach poprzednich, jest wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy z limitu wydatków SRW. Oznacza to, że co prawda wydatki tych funduszy ujęte w ich planach finansowych na dzień 31 lipca roku poprzedzającego są, co do zasady, odejmowane od kwoty wydatków SRW przy obliczaniu limitu wydatków SRW, ale późniejsze zwiększanie planowanych wydatków tych funduszy nie ma już wpływu na realizację reguły wydatkowej, gdyż nie są one wliczane do ww. limitu. O ile w przypadku Funduszu Pomocy można argumentować, że istnieje wciąż duże ryzyko wystąpienia nagłej potrzeby zwiększenia wydatków w związku z wojną w Ukrainie, to w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie było żadnych przesłanek, żeby zakładać, że wydatki tego funduszu wzrosną znacząco na skutek nieprzewidzianych zdarzeń związanych w epidemią COVID-19. W dniu 14 czerwca 2023 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego z dniem 1 lipca 2023 r.²³ Tym samym wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z limitu wydatków SRW w 2024 r. straciło uzasadnienie i służyło jedynie omijaniu reguły wydatkowej.

(akta kontroli: tom VIII str. 180-191, tom IX str. 1-337, tom X str. 15-213, tom XI str. 1-46, 84-95, tom XII str. 98-100, plik 14, str. 101-104)

Czwarty mechanizm omijania stabilizującej reguły wydatkowej, stosowany zarówno w 2024 r., jak i w latach poprzednich, polegał na przekazywaniu podmiotom nieobjętym tą regułą skarbowych papierów wartościowych w miejsce wydatków. Mimo że są to operacje podobnego typu co subwencje i dotacje, to nie są zaliczane do wydatków, czego konsekwencją jest ich wyłączenie z reguły. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2024 ustalono, że nominalna wartość nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, przeznaczonych m.in. na opisany powyżej cel, nie może przekroczyć 24 mld zł. Oprócz tego zaplanowano przekazanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego obligacji o łącznej wartości 10 mld zł.

(akta kontroli: tom VIII str. 1-17, tom X str. 228-254, 330-334, tom XI str. 159-168, tom XII str. 98-100, plik 14, str. 101-104)

Kolejny mechanizm, w znacznym stopniu osłabiający możliwość stabilizowania finansów publicznych za pomocą reguły wydatkowej, został zastosowany po raz pierwszy przy planowaniu wydatków budżetu państwa na 2024 r. Do obliczenia kwoty wydatków SRW na rok 2024 przyjęto kwotę startową z roku 2023. O kwocie tej napisano już powyżej, jednak jej przyjęcie miało dużo większy wpływ na pogłębienie nierównowagi finansów publicznych, wykraczający poza opisaną nieprawidłowość.

Należy zauważyć, że rok 2023 był specyficzny dla finansów publicznych w Polsce, gdyż wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowiły aż 47% produktu krajowego brutto, były więc o 4,3 punktu procentowego wyższe, w relacji do

²² art. 112aa ust. 3 pkt 6 uofp w związku z art. 14 ust. 31 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).

²³ Dz. U. poz. 1118.

PKB, niż średnio w latach 2013-2022, a po wyeliminowaniu z tej średniej danych z pierwszego roku epidemii COVID-19 w Polsce (tj. z 2020 r.), wyższe aż o 4,9 punktu procentowego. Wyższe niż w 2023 r. wydatki tego sektora w ostatnim dziesięcioleciu zdarzyły się tylko raz – właśnie w 2020 r. – a w pozostałych latach nie przekraczały 43,6%. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB były w 2023 r. w relacji do PKB niewiele tylko niższe (o 0,7 punktu procentowego) niż w szczególnym pod tym względem roku 2020. Ustalenie kwoty startowej, stanowiącej punkt odniesienia na lata kolejne, na podstawie kwoty wydatków SRW z 2023 r. oznaczało zatem, że punkt startowy ustalony został na szczególnie wysokim poziomie, związanym z bardzo wysokimi wydatkami publicznymi. Wiązały się one także z bardzo wysokim deficytem (5,3% PKB), oznaczającym dużą nierównowagę finansową państwa. Przy tak ustalonym punkcie startowym nie można było oczekiwać, że będzie on prowadził w kolejnych latach do stabilizacji sytuacji finansowej państwa, czyli do realizacji celu, dla którego wprowadzono stabilizującą regułę wydatkową.

W odróżnieniu od kwoty startowej z roku 2013, która została obliczona na podstawie planowanych lub prognozowanych wydatków lub kosztów jednostek objętych SRW, a w przypadku Funduszu Strefowego i Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. wydatków wykonanych w 2012 r., kwota startowa z 2023 r. nie została obliczona na podstawie planowanych lub prognozowanych wydatków lub kosztów jednostek objętych SRW, tylko na podstawie kwoty wydatków SRW ujętej w nowelizowanej ustawie budżetowej na 2023 r.²⁴ Kwota ta była wyższa od sumy wydatków zaplanowanych na podstawie SRW. Świadczy o tym zestawienie otrzymane z Departamentu Budżetu Państwa, zgodnie z którym limit wydatków wyznaczony na podstawie SRW wynosił – na etapie przyjęcia nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 – niemal 728,7 mld zł, podczas gdy w nowelizacji tej uchwalono wydatki budżetu państwa w wysokości 693,4 mld zł. Oznacza to, że nie cały limit wydatków wynikający z zastosowania SRW został wykorzystany przy planowaniu wydatków jednostek objętych regułą wydatkową. Kwota startowa w 2023 r. była zatem wyższa nawet od i tak już zaplanowanych na wysokim poziomie wydatków jednostek objętych SRW.

W uzasadnieniu projektu ustawy, w którym ujęto kwotę startową w wysokości ustalonej w Ministerstwie Finansów²⁵, argumentowano, że istnieje potrzeba wprowadzenia takiej kwoty, gdyż dotychczasowa kwota wydatków SRW jest „zakotwiczona w kwocie wydatków na rok 2013 r. (punkt startowy)”, dlatego „nie uwzględnia rzeczywistego poziomu wydatków podmiotów objętych regułą”. Mimo tej argumentacji kwotę startową z 2023 r. obliczono nie na podstawie rzeczywistego poziomu wydatków podmiotów objętych tą regułą poniesionych na przykład w 2022 r. i zaktualizowanych do wartości z 2023 r., tylko na podstawie kwoty wydatków SRW zawartej w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023, czyli – znowu – na podstawie kwoty zakotwiczonej w kwocie wydatków na rok 2013 (powiększonej o klauzulę inwestycyjną). Oznacza to, że w uzasadnieniu przepisów wprowadzających kwotę startową samo Ministerstwo Finansów przedstawiło argument kwestionujący poprawność jej obliczenia na podstawie kwoty wydatków SRW zawartej w nowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023.

W projekcie ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 13 lipca 2023 r. przewidziano także, oprócz wprowadzenia kwoty startowej, odstąpienie od aktualizowania skutków działań dyskrejonalnych oddziałujących na poziom dochodów w zakresie podatków i składek w 2023 r. i latach poprzednich. Doprowadziło to m.in. do zniesienia wymogu

²⁴ Powiększonej o wielkość klauzuli inwestycyjnej.

²⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, druk nr 3422. Adres publikacyjny <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3422>. Dostęp 20.01.2025.

aktualizowania skutków działań dotyczących uszczelniania podatku od towarów i usług. Było to o tyle istotne, że w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. dochody z podatku od towarów i usług zaplanowano w wysokości 286,3 mld zł, natomiast wykonano je w kwocie 244,3 mld zł, czyli znacznie poniżej prognozy. Jak pokazało Ministerstwo Finansów w raporcie „Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga” z kwietnia 2024 r., szacunki luki VAT dla lat 2022-2023, pomimo uwzględnienia wpływu istotnych zmian systemowych (m.in. tarcze antyinflacyjne) wskazują na znaczący wzrost luki względem poziomu obserwowanego w 2021 r.” W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027 z kwietnia 2024 r. wskazano, że „obecny szacunek luki VAT w 2022 r. jest wyższy niż przedstawiony w roku ubiegłym w Programie konwergencji” oraz „najnowsze szacunki dotyczące luki VAT w Polsce wskazują na jej powiększenie w latach 2022-2023”²⁶ Również w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.* potwierdzono wzrost luki VAT.²⁷

Biorąc pod uwagę rozszczelnienie w latach 2022-2023 systemu VAT, należy wskazać, że zasadne było skorygowanie kwoty wydatków SRW o wartość tego rozszczelnienia. Wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych²⁸ w lipcu 2023 r. zasady nieaktualizowania wartości działań dyskrejonalnych wprowadzonych przed rokiem 2024 sprawiło, że kwota ta nie mogła być zmniejszona w wyniku wzrostu luki VAT. Był to kolejny mechanizm osłabiający działanie reguły wydatkowej, bowiem wynik obliczeń kwoty startowej z 2023 r. został zawyżony nie tylko z powodu uwzględnienia w nich wpływów z opłaty mocowej, ale także ze względu na przyjęcie zbyt wysokich skutków uszczelnienia podatku VAT.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd Ministerstwa Finansów o potrzebie wprowadzenia nowej kwoty startowej przy obliczaniu kwoty wydatków SRW. Kwota ta powinna być jednak ustalona na poziomie gwarantującym stabilizację finansów publicznych i niski poziom ich nierównowagi, na przykład poprzez odniesienie tej kwoty do rzeczywistego wykonania kwoty wydatków SRW w roku, w którym wystąpił niski deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, a wydatki publiczne w relacji do PKB nie były wyższe od wieloletniej średniej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa działania Ministra Finansów podjęte w 2024 r. na rzecz wzmocnienia stabilizacyjnej funkcji reguły wydatkowej, w tym dotyczące włączenia do reguły operacji związanych z przekazywaniem skarbowych papierów wartościowych uprawnionym pomiotom, objęcia wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy limitem wydatków SRW oraz uchylecia kwestionowanego przez NIK art. 112aa ust. 2b uofp. Wprowadzenie tych rozwiązań może przyczynić się do przywrócenia równowagi finansów publicznych w następnych latach.

(akta kontroli: tom VIII str. 180-191, tom XI str. 250-267, 312, tom XII str. 101-104)

Ze względu na zastosowanie wyżej opisanych mechanizmów osłabiających działanie stabilizującej reguły wydatkowej, nie spełniała ona swojej roli i nie zapewniała równowagi finansów publicznych w 2024 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów przedstawionych w „Średniookresowym Planie Budżetowo-Strukturalnym na lata 2025-2028” opublikowanym w październiku 2024 r.²⁹ nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wzrosnąć z 5,1% PKB w 2023 r. do 5,7%

²⁶ Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2024-2027, str. 12-13.

²⁷ Omówienie, str. 65-66.

²⁸ Art. 112aa ust. 1 uofp.

²⁹ Średniookresowy Plan Budżetowo-Strukturalny na lata 2025-2028, str. 9.

<https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>, dostęp 21.06.2025

PKB w 2024 r., a dług brutto z 49,6% PKB do 54,6% PKB. Warto zauważyć, że mimo zaplanowania tak wysokiego deficytu oraz wysokich wydatków publicznych na poziomie 49,5% PKB³⁰, nie podzielono, według obliczeń Ministerstwa Finansów, 13 484,1 mln zł limitu wydatków SRW. Wskazuje to, że przy pełnym zaplanowaniu limitu wydatków SRW deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mógł być jeszcze wyższy i przekroczyć 6% PKB³¹.

(akta kontroli: tom XI str. 1-46, tom XII str. 62, 98-100, plik 14, str. 105-109)

Podobnie jak w kontrolach za lata poprzednie, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na małe wykorzystanie stabilizującej reguły wydatkowej w procesie planowania wydatków budżetu państwa. Limit wydatków SRW został ustalony dopiero na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 w sierpniu 2023 r., co oznacza, że reguła wydatkowa nie stanowiła punktu odniesienia na etapie tworzenia w Ministerstwie Finansów pism zawierających wstępne limity wydatków budżetu państwa w 2024 r. W związku z tym, że nierozdzielona część limitu wydatków SRW wyniosła blisko 13,5 mld zł, co stanowiło dość duży zapas środków, na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej nie było konieczne dostosowywanie limitów wydatków przyznanych poszczególnym dysponentom do rygorów wynikających ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

(akta kontroli: tom XI str. 1-78, 84-95)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę doprecyzowania przepisów dotyczących obliczania kwoty wydatków SRW i w rezultacie także limitu wydatków SRW na wcześniejszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej, w tym na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej przekazywanego Radzie Dialogu Społecznego. W art. 112aa ust. 1 uofp wskazano, że przy ustalaniu zarówno samej kwoty wydatków SRW, jak i niektórych składników wzoru przyjętych do jej obliczenia lub do obliczania limitu wydatków SRW należy wziąć pod uwagę wielkości zawarte w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi. Dotyczy to:

- prognozowanego w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok n deflatora produktu krajowego brutto w roku n-1 i w roku n,
- wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych,
- wielkości korekty kwoty wydatków,
- prognozowanej rocznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n-1 i w roku n,
- spełnienia warunku 0,03% wartości produktu krajowego brutto przy ustalaniu wartości działań dyskrecyjnych oraz działań jednorazowych i tymczasowych objętych stabilizującą regułą wydatkową,
- prognozowanych wydatków jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2 i 2a uofp,
- prognozowany produkt krajowy brutto w cenach bieżących w roku n.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na wcześniejszych etapach opracowania projektu ustawy budżetowej nie są jeszcze znane wielkości zawarte w projekcie tej ustawy przedłożonym Sejmowi.

(akta kontroli: tom VIII str. 192-197)

³⁰ tamże, str. 29.

³¹ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. prognozowano na 2024 r. wartość produktu krajowego brutto w cenach bieżących w wysokości 3770,9 mld zł. Niepodzielona część limitu wydatków SRW stanowiła więc około 0,4% PKB.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zawyżenie limitu wydatków SRW o 7274,3 mln zł w związku z uwzględnieniem przy obliczaniu kwoty startowej z 2023 r. wpływów z opłaty mocowej i wykorzystaniem w obliczeniach danych zawartych w nieaktualnej prognozie finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także zawyżenie o 7527,4 mln zł limitu wydatków ustalonego dla budżetu państwa w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową w związku z ww. zawyżeniem limitu wydatków SRW oraz nieuwzględnieniem w obliczeniach wydatków Funduszu Kolejowego środków przekazanych z tego funduszu na spłatę rat kapitałowych od kredytów stanowiących zobowiązania finansowe PKP PLK S.A.
2. Niepodjęcie w 2023 r., przed opracowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024, prac legislacyjnych nad wyeliminowaniem mechanizmów umożliwiających omijanie lub niewłaściwe stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej, co umożliwiło między innymi zaplanowanie – z pominięciem reguły wydatkowej – wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 000 mln zł oraz przekazanie skarbowych papierów wartościowych w wysokości 34 000 mln zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Kwota wydatków SRW została obliczona zgodnie z art. 112aa ust. 1 uofp, z uwzględnieniem art. 9 i 12 ustawy o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw. Niemniej jednak została ona zawyżona o 7394,7 mld zł z uwagi na uwzględnienie przez Minister Finansów dochodów z tytułu opłaty mocowej w wyliczeniach kwoty startowej na 2023 r. stanowiącej podstawę obliczenia kwoty wydatków SRW na 2024 r.

Ponadto limit wydatków SRW został zawyżony w ustawie budżetowej na rok 2024 o 7274,3 mln zł, a limit wydatków budżetu państwa ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej – o 7527,4 mln zł. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, przy planowaniu wydatków budżetu państwa nie przekroczono limitu wydatków SRW.

Stało się tak wyłącznie dlatego, że wprowadzone w 2022 r. i wcześniej przepisy umożliwiły omijanie stabilizującej reguły wydatkowej, z czego Minister Finansów skorzystał również w 2023 r. przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Warto zaznaczyć, że gdyby nie skorzystano z opisanego mechanizmu, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu państwa musiałyby być mniejsze o 6543,3 mln zł, tj. nie mogłyby przekroczyć 859 832,4 mln zł.

W 2024 r. ponownie skorzystano ze stosowanego w latach wcześniejszych mechanizmu omijania stabilizującej reguły wydatkowej polegającego na przekazywaniu podmiotom nieobjętym tą regułą skarbowych papierów wartościowych w miejsce wydatków. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt niepodjęcia w 2023 r. prac nad wyeliminowaniem zarówno tego, jak i innych mechanizmów omijania lub osłabiania stabilizującej reguły wydatkowej.

OBSZAR

3. Planowanie rezerw budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Rezerwa ogólna

W opracowanym w Ministerstwie Finansów projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 23 sierpnia 2023 r. rezerwę ogólną zaplanowano w tej samej wysokości, co w budżetach na rok 2022 i 2023 (przed nowelizacją), tj. w kwocie 985 mln zł. Rezerwa ta stanowiła 0,12% wydatków budżetu państwa, co oznacza, że jej wysokość mieściła się w limicie określonym w art. 140 ust. 1 uofp, wynoszącym 0,2% wydatków budżetu. W projekcie ustawy budżetowej przekazanym do Sejmu we wrześniu 2023 r. wielkość rezerwy ogólnej nie uległa zmianie.

Na posiedzeniu 7 listopada 2023 r. Rada Ministrów przyjęła opracowaną w Ministerstwie Finansów autopoprawkę do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w której rezerwa ogólna została zmniejszona do wysokości 200 mln zł, tj. o kwotę 785 mln zł. Jednocześnie autopoprawka przewidywała utworzenie nowej rezerwy celowej poz. 70 *Dodatkowe środki na działalność kół gospodyń wiejskich, orkiestr dętych oraz klubów sportowych w gminach o wielkości do 20 tys. mieszkańców* w wysokości 1065,5 mln zł. Źródłem sfinansowania tych wydatków miało być między innymi zmniejszenie rezerwy ogólnej. W uzasadnieniu podano, że potrzeba utworzenia nowej rezerwy celowej związana jest z przeprowadzoną akcją profrekwencyjną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Sportu i Turystyki przed wyborami parlamentarnymi, które odbyły się 15 października 2023 r.

Zdaniem NIK zmniejszenie rezerwy ogólnej do kwoty 200 mln zł nie znajdowało uzasadnienia, biorąc pod uwagę rolę, jaką rezerwa ta powinna pełnić w finansach publicznych. Rezerwa ta stanowi zabezpieczenie na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń, wymagających szybkiej interwencji finansowej. Przykładem takiej sytuacji może być powódź, która wystąpiła we wrześniu 2024 r. w dorzeczu Odry w południowo-zachodniej części kraju. Rezerwa w tak niewielkiej wysokości nie mogłaby stanowić wystarczającego zabezpieczenia nawet najpilniejszych potrzeb na wypadek tego typu zdarzeń.

Po wyborach parlamentarnych i powołaniu Rady Ministrów w nowym składzie w grudniu 2023 r. w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 wprowadzono zmianę polegającą na zwiększeniu rezerwy ogólnej do 450 mln zł. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy budżetowej w dniu 19 grudnia 2023 r. i w tym samym dniu przyjęła uchwałę nr 249/2023 w sprawie przyznania Ministrowi Infrastruktury środków finansowych w wysokości 220 mln zł z przeznaczaniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk - Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych. Oznacza to, że wprawdzie zwiększono rezerwę ogólną o 250 mln zł, ale jednocześnie środki te w większości zostały rozdysponowane na konkretne zadanie podczas tego samego posiedzenia Rady Ministrów.

NIK od lat stoi na stanowisku, że środki na konkretne zadania powinny być planowane we właściwych częściach budżetowych, a w przypadku wydatków spełniających przesłanki wymienione w art. 140 ust. 2 uofp – w rezerwach celowych.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, w odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn zwiększenia rezerwy ogólnej o 250 mln zł, poinformowała, że zwiększenie to nie było skorelowane z pokryciem zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego. Wskazała jednocześnie, że w latach 2022 - 2023 wykorzystanie rezerwy ogólnej wyniosło odpowiednio 975,9 mln zł i 928,2 mln zł.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów podejmująca decyzje w sprawach związanych z planowaniem budżetu państwa, w odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn niezaplanowania środków dla Krajowego Funduszu Drogowego w części 39 – *Transport* lub w części 83 – *Rezerwy celowe*, poinformowała, że Minister Infrastruktury, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2024, nie zgłaszał dodatkowej potrzeby w celu zabezpieczenia środków w budżecie państwa na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego.

W trakcie prac parlamentarnych rezerwę ogólną zwiększono do 649 mln zł. Według ustawy budżetowej na rok 2024 udział tej rezerwy w wydatkach budżetu państwa wyniósł 0,07% i był znacznie niższy niż latach 2022 (0,19%) i 2023 (0,15%, przed nowelizacją).

Rezerwy celowe

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r. przekazanym Radzie Dialogu Społecznego, w załączniku nr 2 zaplanowano rezerwy celowe w kwocie 75 729,9 mln zł, stanowiącej 8,9% wydatków budżetu państwa. Udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa był taki sam jak w budżecie na rok 2022 r., lecz wyższy niż w ustawach budżetowych: na rok 2023 (7,6%), i na lata wcześniejsze, tj. 2015-2021, gdy wynosił od 5,2% do 7,2% wydatków budżetu państwa³².

Suma rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 uofp, wynosiła 54 306,9 mln zł i stanowiła 6,4% wydatków budżetu państwa, tj. powyżej limitu określonego w art. 140 ust. 3 tej ustawy. Przepis ten stanowi, że suma rezerw celowych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu³³. W związku z tym przedłożony przez Ministra Finansów projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r. w art. 7 przewidywał wyłączenie obowiązywania tzw. reguły 5%. Zawieszenie limitu i zwiększenie poziomu środków planowanych w części 83 – *Rezerwy celowe* uzasadniono brakiem możliwości szczegółowego zaplanowania wydatków w poszczególnych częściach budżetowych, z podziałem na pozycje klasyfikacji budżetowej, na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Argumentowano, że zaproponowane rozwiązanie pozwoli elastyczniej zaplanować środki budżetowe i dokonać ich podziału na etapie realizacji ustawy budżetowej w sposób bardziej racjonalny i efektywny.

Należy przy tym zauważyć, że znowelizowana w trakcie 2023 r. treść art. 140 ust. 2 uofp poprzez dodanie nowej przesłanki tworzenia rezerw (pkt 3a)³⁴, pozwoliła na tworzenie dodatkowych rezerw nieobjętych limitem, tj. na wydatki związane z przeciwdziałaniem chorobie zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 (COVID-19) lub na rzecz pomocy Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju. Na podstawie tego przepisu zaplanowano rezerwy na wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 000 mln zł oraz do Funduszu Pomocy w wysokości 500 mln zł. Pomimo tej zmiany Minister Finansów proponował, analogicznie jak w latach poprzednich, zawieszenie obowiązywania limitu.

NIK podtrzymuje swoją opinię wyrażoną w latach poprzednich, że wydatki, co do zasady, powinny być planowane we właściwych częściach budżetowych. Ponadto, zdaniem NIK, projekt ustawy budżetowej powinien być opracowany zgodnie z przepisem obowiązującym w okresie prac nad tym projektem (tj. zgodnie z art. 140 ust. 3 uofp), a nie w oparciu o treść przepisu dopiero projektowanego (art. 7 projektu

³² Wzięto pod uwagę wielkości ujęte w ustawach budżetowych w ich pierwotnym brzmieniu, przed nowelizacją.

³³ Limitem nie są objęte rezerwy na: 1) wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł, 2) wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp (tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu), 3) wydatki związane z przeciwdziałaniem chorobie zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 (COVID-19) lub na rzecz pomocy Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju. Ostatnia przesłanka po raz pierwszy miała zastosowanie przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

³⁴ Przepis art. 140 został zmieniony ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1641), która weszła w życie 19 sierpnia 2023 r.

ustawy o budżecie). Nie ma przecież pewności, że przepis tzw. ustawy o budżecie ostatecznie zostanie uchwalony i wejdzie do porządku prawnego. Gdyby tak się nie stało, projekt ustawy budżetowej byłby niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa argumentowała, że projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej jest procedowany równolegle, wraz z projektem ustawy budżetowej. Podała, że jest to projekt komplementarny do projektu ustawy budżetowej, zawierający szczegółowe przepisy, których skutki są zaimplementowane w projekcie ustawy budżetowej i że dotyczy to nie tylko rozwiązań w obszarze rezerw celowych.

(akta kontroli: tom II str. 131-132, 139-140, tom III str. 366, 381-386, tom VII str. 1-6)

Projekt ustawy budżetowej na rok 2024 przedłożony przez Radę Ministrów Sejmowi we wrześniu 2023 r. zawierał niższą kwotę rezerw celowych i spełniał warunek określony w art. 140 ust. 3 uofp – rezerwy objęte limitem stanowiły 4,7% wydatków budżetu państwa. Również w projekcie przedłożonym przez nową Radę Ministrów w grudniu 2023 r. udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa spełniał ten warunek, gdyż wyniósł 4,8%.

(akta kontroli: tom I str. 35)

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Finansów po kontrolach dotyczących opracowania ustaw budżetowych na lata 2021-2023³⁵ NIK negatywnie oceniała planowanie znacznych środków w rezerwach celowych o bardzo ogólnych tytułach. Projekt z 24 sierpnia 2023 r. także zawierał takie pozycje:

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych w kwocie 5060,1 mln zł,*
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych w kwocie 7160,6 mln zł,*
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania w kwocie 2218,8 mln zł.*

Łącznie w tych trzech rezerwach zaplanowano 14 439,5 mln zł, tj. blisko 1/5 wydatków w części 83 budżetu państwa (19,1%). Z projektu ustawy budżetowej nie wynika, na jakie cele te środki miały być przeznaczone, poza tym, że będą to zadania nowe lub kontynuowane.

Dyrektorzy Departamentów: Budżetu Państwa, Finansowania Sfery Budżetowej i Finansowania Sfery Gospodarczej w Ministerstwie Finansów nie wskazali konkretnych celów, na jakie rezerwy te zostały zaplanowane, wraz podaniem kwot zaplanowanych na poszczególne zadania. Z wyjaśnień wynika, że rezerwy te stanowiły kompilację zgłoszeń dysponentów na etapie planowania budżetu. Można wyciągnąć wniosek, że była to pula środków o charakterze ogólnym, która miała zostać podzielona na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej lub w trakcie realizacji budżetu. Ponieważ nie przedstawiono szczegółowych obliczeń, na podstawie których określono kwoty tych rezerw, NIK nie ma podstaw, aby uznać, że omawiane rezerwy zostały zaplanowane rzetelnie.

(akta kontroli: tom II str. 148-150, 153-156, 166-167, 173-174, tom III str. 381-386)

Na późniejszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2024 r. wprowadzono liczne zmiany w zakresie rezerw celowych, polegające na rezygnacji

³⁵ Kontrole P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* i P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023.*

z pięciu rezerw, utworzeniu dziewięciu nowych rezerw, połączeniu dwóch tytułów w jedną pozycję³⁶, zmianie kwoty lub tytułu w 24 pozycjach. W przypadku 38 pozycji rezerw ich wysokość i nazwa pozostały niezmiennie w porównaniu z projektem ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 24 sierpnia 2023 r.

W wyniku wprowadzonych zmian kwota rezerw celowych uległa zmniejszeniu i ostatecznie (w ustawie budżetowej) wyniosła 65 018,9 mln zł, stanowiąc 7,5% wydatków budżetu państwa. Liczba pozycji rezerw zwiększyła się z 68 do 71.

Rezygnacja z utworzenia rezerw dotyczyła środków na:

- realizację programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi (poz. 69 w kwocie 4800 mln zł),
- realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych, innych programów rządowych wspieranych gwarancjami Skarbu Państwa oraz wydatków na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa (poz. 36 w wysokości 2652,1 mln zł)³⁷,
- finansowanie zadań w obszarze kolei (poz. 66 w wysokości 2605,6 mln zł)³⁸,
- finansowanie zadań związanych z informatyzacją państwa (poz. 24 w wysokości 409,4 mln zł),
- realizację programu wieloletniego pod nazwą „Program Olimpia – Program budowy przyszkolnych hal sportowych na 100-lecie pierwszych występów reprezentacji Polski na Igrzyskach Olimpijskich” (poz. 67 w wysokości 286 mln zł).

Rezygnacja z utworzenia rezerwy na programy poręczeniowo-gwarancyjne nastąpiła w związku z aktualizacją zapotrzebowania na środki budżetowe przedstawioną przez Bank Gospodarstwa Krajowego w grudniu 2023 r. Natomiast wydatki ujęte w poz. 24, 66, 67 i 69 zostały włączone do odpowiednich części budżetowych, tj. do cz. 27 – *Informatyzacja* (poz. 24), cz. 39 – *Transport* (poz. 66), cz. 25 – *Kultura fizyczna* (poz. 67) i cz. 29 – *Obrona narodowa* (poz. 69).

(akta kontroli: tom I, str. 67, 77-78, 146-161, 174, 177-178, 205-216, 299-300, 304, 312-324, tom II str. 148, 155, 161-162, tom III str. 381-386, 404-409, 431-436, 457-462, tom VII str. 1-154)

NIK pozytywnie ocenia włączenie tych środków do planów wydatków właściwych części budżetowych, przy czym zauważa, że co najmniej w trzech przypadkach (poz. 24, 67 i 69) można było to uczynić już na wcześniejszym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej.

Spośród dziewięciu rezerw dodanych na różnych etapach prac najwięcej środków zaplanowano na:

³⁶ W miejsce ujętych w projekcie z 24 sierpnia 2023 r. rezerw poz. 27 *Środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)* w kwocie 20 mln zł i rezerwy poz. 58 *Środki na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w kwocie 98,6 mln zł*, w ustawie budżetowej na rok 2024 r. zaplanowano rezerwę poz. 58 *Środki na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)* w kwocie 101,3 mln zł.

³⁷ W ustawie budżetowej na rok 2024 zaplanowano rezerwę celową poz. 36 w kwocie 150,5 mln zł, ale obejmowała ona środki na inny cel, tj. na finansowanie instrumentów i programów międzynarodowych instytucji finansowych, w tym Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Rozwoju Rady Europy.

³⁸ Według projektu ustawy budżetowej z 24 sierpnia 2023 r. kwota rezerwy wynosiła 2605,6 mln zł, a następnie została zwiększona o 500 mln zł i według projektu przekazanego do Sejmu we wrześniu 2023 r. wynosiła 3105,6 mln zł.

- inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym (poz. 70 w kwocie 2733,4 mln zł),
- realizację zadań wynikających z ustawy o dodatku osłonowym (poz. 71 w kwocie 1430 mln zł),
- działalność kół gospodyń wiejskich oraz orkiestr dętych w gminach o wielkości do 20 tys. mieszkańców (poz. 69 w kwocie 532,8 mln zł).

Pozycje 70 i 71 zostały dodane w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym przez nową Radę Ministrów w grudniu 2023 r. Odnośnie do rezerwy poz. 70 Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła, że wydatki na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności nie zostały ujęte w projektach ustawy budżetowej na rok 2024 z sierpnia i września 2023 r. w związku z trwającą rewizją KPO. Dopiero po akceptacji przez Radę Unii Europejskiej rewizji KPO, która zwiększała m.in. pulę środków dla Polski, oraz spodziewanym otrzymaniem zaliczki z tytułu REPowerEU³⁹ zaplanowano rezerwę celową poz. 70.

Z kolei rezerwę poz. 71 dodano w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła⁴⁰, wprowadzającej wypłaty dodatków osłonowych za pierwsze półrocze 2024 r. Według uzasadnienia projektu tej ustawy dodatki miały stanowić wsparcie dla osób najuboższych w celu eliminacji zjawiska ubóstwa i wykluczenia energetycznego. Zapotrzebowanie na środki zgłosił Minister Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli: tom I str. 67-68, 78, 169, tom II str. 57-58, 62, 68-71, tom III str. 381-386, 404-409, 431-436, 457-462, tom VII str. 1-154)

Ostatnia z wymienionych rezerw (poz. 69) została zgłoszona do ujęcia w ustawie budżetowej w ramach autopoprawki przyjętej przez Radę Ministrów 7 listopada 2023 r.⁴¹ Rządowa autopoprawka przewidywała utworzenie rezerwy w kwocie 1065,5 mln zł pod nazwą „Dodatkowe środki na działalność kół gospodyń wiejskich, orkiestr dętych oraz klubów sportowych w gminach o wielkości do 20 tys. mieszkańców”⁴², przy jednoczesnym zmniejszeniu rezerwy ogólnej z 985 mln zł do 200 mln zł, a także rezerwy celowej poz. 36. Potrzebę zaplanowania środków na ten cel uzasadniono bardzo wysoką frekwencją w wyborach parlamentarnych w październiku 2023 r. w związku z akcją profrekwencyjną przeprowadzoną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Sportu i Turystyki. Wymienieni ministrowie w październiku 2023 r. wystąpili do Ministra Finansów o zabezpieczenie w rezerwie celowej po 532,75 mln zł dla każdego z wymienionych resortów na realizację „ bonusu frekwencyjnego dla gmin do 20 tys. mieszkańców”. Wnioski zostały uwzględnione przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa Finansów. Z wyjaśnień dyrektorów departamentów odpowiedzialnych za opracowanie projektu ustawy budżetowej wynika⁴³, że decyzja w tej sprawie miała charakter polityczny i została im przekazana przez nadzorującego członka kierownictwa Ministerstwa Finansów. Podkreślano także, że inicjatywa w zakresie opracowania autopoprawki do projektu ustawy budżetowej należy do Rady Ministrów.

³⁹ Plan REPowerEU to plan Komisji Europejskiej, który ma służyć zwiększeniu niezależności energetycznej UE i poszczególnych państw członkowskich, w tym od importu paliw kopalnych.

⁴⁰ Dz. U. poz. 2760.

⁴¹ RM-0610-78-23.

⁴² Według autopoprawki rezerwa ujęta pod poz. 70.

⁴³ Wyjaśnień w tej sprawie udzielili Dyrektorzy Departamentu Budżetu Państwa, Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej.

NIK zauważa, że Minister Finansów nie ma obowiązku uwzględniania wszystkich wniosków ministrów odnośnie finansowania dodatkowych zadań, zwłaszcza w sytuacji, gdy wcześniej nie zgłaszano takich wniosków, a budżet państwa został zaplanowany z bardzo wysokim deficytem. NIK ocenia utworzenie tej rezerwy jako działanie niecelowe. Środki miały być przekazywane m.in. do kół gospodyń wiejskich, niezależnie od ich potrzeb, aktywności i prowadzonej działalności, a podstawowymi kryteriami ich przyznania miały być frekwencja wyborcza (powyżej 60%) i wielkość gminy (do 20 tys. mieszkańców)⁴⁴. Analogiczne kryteria miały decydować o podziale środków przeznaczonych na lokalne kluby sportowe. Negatywnie należy ocenić kierowanie zachęt do uczestnictwa w wyborach parlamentarnych do wybranych grup obywateli, w tym przypadku do społeczności z gmin o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy. Należy mieć na uwadze, że udział w wyborach parlamentarnych jest prawem, a nie obowiązkiem obywateli (o czym stanowi art. 62 Konstytucji RP).

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 przekazany do Sejmu przez nową Radę Ministrów w grudniu 2023 r. omawianą rezerwę – po uwzględnieniu wniosku Ministra Sportu i Turystyki – zmniejszono o połowę, tj. 532,75 mln zł, przy jednoczesnym zwiększeniu o tę kwotę wydatków zaplanowanych w części 25 – *Kultura fizyczna*. W związku z tą zmianą tytuł rezerwy zmieniono na „Dodatkowe środki na działalność kół gospodyń wiejskich oraz orkiestr dętych w gminach o wielkości do 20 tys. mieszkańców”.

(akta kontroli: tom I str. 67, 78, 162-165, 218-222, 226-235, 357-404,
tom II str. 107-108, 113-114, 297, 301-316, 319-323, 328-335, tom III str. 435, 462,
tom VII str. 135-136, 146-151)

Istotne zmiany dotyczyły także wymienionych wcześniej rezerw o ogólnym charakterze, tj. poz. 44, 49 i 56, których łączna kwota uległa zmniejszeniu o 8174,1 mln zł (z 14 439,5 mln zł do 6265,4 mln zł)⁴⁵, głównie na skutek:

- przeniesienia z rezerwy poz. 49 do różnych części budżetowych środków w wysokości 3,5 mld zł na dalszy wzrost wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, tj. zwiększenie funduszu wynagrodzeń osobowych pracowników sfery budżetowej oraz uposażeń funkcjonariuszy i żołnierzy o 12,3%, w tym wzrost kwoty bazowej o 6,6% – w konsekwencji ostatecznych uzgodnień ze stroną społeczną,
- przeniesienia z rezerwy poz. 49 środków w wysokości 1598,5 mln zł na uzupełnienie wydatków na szkolnictwo wyższe i naukę, do części 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* i części 30 – *Oświata i wychowanie*, w związku z uwzględnieniem potrzeb zgłoszonych przez Ministra Edukacji i Nauki,
- przeniesienia z rezerwy poz. 44 do części 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* środków w wysokości 970 mln zł z przeznaczeniem na zadania inwestycyjne w obszarze kultury – w związku z uwzględnieniem dodatkowych potrzeb zgłoszonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W wymienionych trzech rezerwach zaplanowano znacznie mniej środków niż w rezerwach o analogicznych tytułach ujętych w ustawie budżetowej na rok 2023 (w jej pierwotnym brzmieniu). Wówczas w tych rezerwach zaplanowano 14 339,8 mln

⁴⁴ Warunki te zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 2564). W trakcie 2024 r. zasady przyznawania środków kołom gospodyń wiejskich były zmieniane rozporządzeniami Rady Ministrów z 25 kwietnia 2024 r. (Dz. U. poz. 657) i 8 października 2024 r. (Dz. U. poz. 1506).

⁴⁵ Rezerwę poz. 44 zmniejszono o 3584,7 mln zł (z 5060,1 mln zł do 1475,4 mln zł), rezerwę poz. 49 zmniejszono o 6340 mln zł (z 7160,6 mln zł do 820,6 mln zł), zaś rezerwę poz. 56 zwiększono o 1750,6 mln zł (z 2218,8 mln zł do 3969,4 mln zł).

zł, tj. ponad dwukrotnie więcej środków. NIK pozytywnie ocenia zmniejszenie puli środków ujętych w rezerwach o ogólnym charakterze, przy czym w dalszym ciągu postuluje o poprawę przejrzystości wykazu rezerw oraz zwiększenie precyzji planowania poprzez tworzenie rezerw na konkretne cele.

Z informacji oraz dokumentów przekazanych przez Dyrektorów Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej i Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wynika, że poszczególni ministrowie/dysponenci części budżetowych co do zasady nie byli pisemnie informowani o uwzględnieniu na ich potrzeby środków w wymienionych rezerwach celowych. W niektórych przypadkach dysponenci taką wiedzę posiadali, na przykład gdy została uprzednio wydana decyzja o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej podała, że potwierdzenie informacji o zadaniach i kwotach ujętych w tych rezerwach następowało też podczas uzgodnień w ramach prac rządowych nad projektem ustawy budżetowej. Zdaniem NIK taka sytuacja może powodować niejasności co do uwzględnienia zadania zgłaszanego przez dysponenta do sfinansowania z wyżej wymienionych rezerw oraz co do wielkości środków zaplanowanych na poszczególne zadania. Rodzi to ryzyko rezygnacji dysponenta z realizacji istotnego zadania z powodu braku wiedzy o możliwości jego sfinansowania lub ryzyko występowania o środki z rezerwy ogólnej w sytuacji, gdy wydatki te zostały już uwzględnione w rezerwie celowej.

(akta kontroli: tom II str. 148-257, 336-375, tom III str. 381-386, 404-409, 431-436, 457-462, tom VII str. 87-89, 99-101, 116-117)

Ostatecznie w ustawie budżetowej na rok 2024 rezerwy celowe zaplanowano w kwocie 65 018,9 mln zł, w tym najwięcej w:

- poz. 57 *Wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* – 12 000 mln zł,
- poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* – 8839,5 mln zł,
- poz. 52 *Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego* – 4190 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 31-34, tom VII str. 6)

W celu dokonania oceny rzetelności planowania rezerw celowych na 2024 r. przeanalizowano dane o rozdysponowaniu rezerw w latach 2021-2023 i porównano z wykazem rezerw zaplanowanych na rok 2024. Poza jednym przypadkiem (poz. 17) nie zidentyfikowano rezerw celowych, które w każdym z lat 2021-2023 były rozdysponowane w niewielkim stopniu (poniżej 60%), a mimo to zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2024 w kwocie równej lub wyższej niż w latach poprzednich. Rezerwa poz. 17 *Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum* została zaplanowana na rok 2024 w kwocie zgłoszonej przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego, tj. 1595,7 mln zł. Wysokość rezerwy uzasadniono przede wszystkim koniecznością przeprowadzenia w 2024 r. wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego, a także zabezpieczenia środków na ewentualne referendum ogólnokrajowe.

Spośród 10 rezerw o najniższym stopniu rozdysponowania w 2022 r., w tym czterech nierozdysponowanych w ogóle na cele określone w ustawie budżetowej:

- w dwóch przypadkach (poz. 63 i 75)⁴⁶ rezerwa o tożsamym tytule nie została zaplanowana w budżecie na rok 2024,

⁴⁶ Poz. 63 *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie* i poz. 75 *Środki na nauczanie języka polskiego w Niemczech*.

- w jednym przypadku (poz. 5) kwota rezerwy na 2024 r. została istotnie zwiększona, przy czym zmianie uległ także zakres zadań przewidzianych do sfinansowania⁴⁷,
- w dwóch przypadkach (poz. 60 i 62) wysokość rezerwy na 2024 r., w stosunku do planowanej na 2022 r., uległa niewielkiej redukcji (odpowiednio o 5,1% i o 0,7%)⁴⁸,
- w pięciu przypadkach (poz. 17, 45, 48, 54 i 68) wysokość rezerwy na 2024 r., w stosunku do planowanej na 2022 r., uległa zwiększeniu (odpowiednio o 638,1%, 25,8%, 650%, 137,7% i 8494,2%)⁴⁹.

Podstawą do zwiększenia bądź pozostawienia na zbliżonym poziomie rezerw wymienionych w trzech ostatnich tiret były zapotrzebowania zgłoszone przez właściwych ministrów/dysponentów i podane w nich uzasadnienia wskazujące na konieczność zapewnienia wydatków w odpowiedniej wysokości.

(akta kontroli: tom I str. 76-77, 126-145, 236-238, 243-247, 251-285, 303-304, 309-311, tom II str. 262-292, tom III str. 142, 151, 156, 169, 174, 176, 189, 192, tom VII str. 155-174)

Analiza rezerw celowych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2024 wykazała, że obok wspomnianych wcześniej rezerw o bardzo ogólnych tytułach (poz. 44, 49 i 56), tworzone były także rezerwy, w których łączono różne zadania niepowiązane ze sobą. Przykładem takiej rezerwy może być rezerwa poz. 35 *Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń socjalnych i świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa* w kwocie 1965,5 mln zł. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej poinformowała, że rezerwę zaplanowano między innymi na: uzupełnienie środków na realizację świadczenia pielęgnacyjnego⁵⁰ w związku z coroczną jego waloryzacją (924,1 mln zł), wypłatę świadczeń przez organy emerytalne i zabezpieczenie środków w związku ze zmianami decyzji organu emerytalnego (926,5 mln zł) oraz wypłatę świadczeń motywacyjnych dla funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa (97,9 mln zł). Argumentowała, że wszystkie wymienione zadania odnosiły się do wypłaty określonych świadczeń,

⁴⁷ W budżecie na 2022 r. utworzono rezerwę poz. 5 *Uzupełnienie środków dla Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej* w kwocie 200 mln zł. W ustawie budżetowej na rok 2024 w rezerwie poz. 5 zaplanowano także środki na wpłatę do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, a kwotę rezerwy zwiększono do 1765,6 mln zł.

⁴⁸ Rezerwę poz. 60 *Środki na przedsięwzięcia niskoemisyjne* zmniejszono z 176,5 mln zł do 167,5 mln zł, a rezerwę poz. 62 *Fundusz Gwarancji w Rolnictwie* zmniejszono z 3000 mln zł do 2979,5 mln zł, przy czym w budżecie na 2024 r. środki ujęto w poz. 18.

⁴⁹ Rezerwę poz. 17 *Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum* zwiększono z 216,2 mln zł w 2022 r. do 1595,7 mln zł w 2024 r., rezerwę poz. 45 *Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego* – z 490 mln zł w 2022 r. do 616,2 mln zł w 2024 r., rezerwę poz. 48 *Rezerwa na finansowanie działań Prezesa Rady Ministrów w zakresie rezerw strategicznych, w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, na skutek zdarzeń, których nie można było przewidzieć ani im przeciwdziałać* – z 20 mln zł w 2022 r. do 150 mln zł w 2024 r., rezerwę poz. 54 *Dotacja przedmiotowa dla operatora wyznaczonego do świadczonej publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego wynikająca z ustawy o doręczeniach elektronicznych* – z 38,7 mln zł w 2022 r. do 92 mln zł w 2024 r., poz. 68 *Rezerwa na sfinansowanie kosztu netto dla operatora wyznaczonego z tytułu obowiązku świadczenia usług powszechnych* – z 6,9 mln zł w 2022 r. do 593 mln zł w 2024 r. (w 2024 r. poz. 67).

⁵⁰ Świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323, ze zm.).

a skomasowanie w jednej rezerwie kilku przedsięwzięć miało zapobiec nieuzasadnionej dyspersji ilości rezerw celowych i mnożenia niekiedy podobnych celów ich przeznaczenia w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 338-342, tom II str. 277-278, tom VII str. 71-72)

Zdaniem NIK większą przejrzystość budżetu zapewniłoby oddzielne prezentowanie wydatków zaplanowanych na różne, niepowiązane ze sobą zadania, szczególnie w sytuacji przeznaczania na nie znacznych kwot liczonych w setkach milionów zł.

W przypadku trzech rezerw celowych (poz. 4, 17 i 37) środki zostały przyporządkowane do niewłaściwych grup ekonomicznych.

- a) W ramach rezerwy poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (...)* środki na realizację *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły* w wysokości 890 mln zł ujęto w grupie ekonomicznej „dotacje i subwencje”, pomimo że projekt ten dotyczy finansowania głównie wydatków o charakterze inwestycyjnym (majątkowym). Przyporządkowanie do grupy „dotacje i subwencje” nie było zgodne z dotychczasowym rozdysponowaniem rezerwy poz. 4 ani ze zgłoszeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) z lipca 2023 r. W latach 2021-2023 wydatki majątkowe stanowiły około 98-99% środków przeznaczanych z rezerwy poz. 4 na projekty przeciwpowodziowe. Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej (dalej: Departament WM) poinformował, że planowanie budżetu nie należy do zakresu merytorycznego Departamentu WM i w związku z tym pismo MSWiA, przy którym przekazano projekt budżetu na 2024 r., nie było do tego departamentu przekazane.

NIK zauważa, że pracownicy Departamentu WM uczestniczyli w planowaniu i podziale rezerwy poz. 4 w ostatnich latach oraz że w trakcie prac nad budżetem na 2023 r., w sierpniu 2022 r., Dyrektor Departamentu WM zasięgał informacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji co do podziału środków planowanych na projekt przeciwpowodziowy w rezerwie poz. 4 na paragrafy budżetowe w latach 2023-2025. Należy także zauważyć, że w ustawie budżetowej na rok 2023 środki zostały właściwie przyporządkowane do grup ekonomicznych, tj. zgodnie ze wskazaniem MSWiA, a w ustawie budżetowej na rok 2024 – już nie. Dane dotyczące podziału rezerwy poz. 4 w 2024 r. potwierdzają, że środki przeznaczane były głównie na wydatki majątkowe. Według informacji udzielonej przez Departament WM w dniu 14 listopada 2024 r., z rozdysponowanej do tego dnia kwoty 587,4 mln zł na wydatki majątkowe przeznaczono 579,8 mln zł, tj. 98,7% środków. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK stoi na stanowisku, że środki w rezerwie poz. 4, w części przeznaczonej na projekty przeciwpowodziowe, powinny zostać zaplanowane w grupie „wydatki majątkowe”.

(akta kontroli: tom II str. 1-37, tom III str. 457, tom VII str. 7-9)

- b) Wydatki w rezerwie poz. 37 *Środki na realizację „Rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2022-2024”* w kwocie 12 mln zł zostały w całości ujęte w grupie ekonomicznej „dotacje i subwencje”, w sytuacji gdy w latach 2022 i 2023 środki na realizację tego programu przeznaczane były głównie na wydatki majątkowe. W 2023 r. na wydatki majątkowe uruchomiono 10,4 mln zł, tj. 86,9% podzielonych środków z rezerwy poz. 37, a w 2022 r. – 9,5 mln zł, tj. 79,6% środków uruchomionych na ten program (w ramach rezerwy poz. 44). Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej poinformowała, że środki na

2024 r. zaplanowano zgodnie ze zgłoszeniem dysponenta, tj. MSWiA, z 31 lipca 2023 r.

Zdaniem NIK zgłoszenie dysponenta powinno być zweryfikowane między innymi pod kątem właściwej klasyfikacji budżetowej wydatków, a wszelkie wątpliwości należało wyjaśnić przed opracowaniem projektu ustawy budżetowej. Dane dotyczące podziału rezerwy poz. 37 w 2024 r. potwierdzają, że środki przeznaczane były głównie na dotacje o charakterze inwestycyjnym, zaliczane do wydatków majątkowych. Z rozdysponowanej kwoty 11,9 mln zł na wydatki majątkowe przeznaczono 9,7 mln zł, tj. 81,2% środków, zaś na dotacje na zadania bieżące – 2,2 mln zł, tj. 18,8% środków. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK stoi na stanowisku, że środki w rezerwie poz. 37 powinny zostać zaplanowane w grupie „wydatki majątkowe”.

(akta kontroli: tom I str. 299-300, 304, tom III str. 227, 460, tom VII str. 75-76)

- c) W przypadku rezerwy poz. 17 *Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum* niemal całość wydatków ujęto w grupie ekonomicznej „wydatki bieżące jednostek budżetowych”. Z kwoty 1595,7 mln zł do tej grupy zakwalifikowano 1594 mln zł (99,9% środków), a pozostałe 1,6 mln zł zaliczono do wydatków majątkowych. Żadna kwota nie została przypisana do „dotacji i subwencji”, pomimo że w latach 2021-2023 najwięcej środków z tej rezerwy rozdysponowywano właśnie w tej grupie ekonomicznej. Udział dotacji w podzielonej kwocie wynosił: 59,1% w 2021 r., 49,7% w 2022 r. i 71% w 2023 r. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśniła, że przedmiotowa rezerwa została zaplanowana w wysokości i zgodnie z klasyfikacją wynikającą ze zgłoszenia Szefa Krajowego Biura Wyborczego (dalej: Szef KBW) z 27 lipca 2023 r. Minister Finansów włączył materiały przedłożone przez Szefa KBW do projektu ustawy budżetowej na rok 2024 zgodnie z art. 139 ust. 2 uofp.

Szef KBW jako powód przypisania prawie całości rezerwy do „wydatków bieżących jednostek budżetowych” wskazała brak możliwości podziału środków na pozycje klasyfikacji budżetowej oraz określenia poszczególnych dysponentów, którzy będą realizowali te wydatki. Powołała się przy tym na brzmienie art. 148 ust. 1 uofp, który nakłada na dysponentów części budżetowych obowiązek przekazania jednostkom samorządu terytorialnego w terminie 21 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej informacji o kwotach dotacji celowych, dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, określonych w ustawie budżetowej. Szef KBW argumentowała, że nie ma możliwości na etapie procedowania projektu ustawy budżetowej, ani na etapie ogłaszania ustawy budżetowej na dany rok, zaplanowania dla każdej jednostki samorządu terytorialnego kwot dotacji na zadania zlecone.

Zdaniem NIK obowiązek informacyjny określony w art. 148 ust. 1 uofp nałożony jest na dysponentów części budżetowych, a zatem odnosi się do wydatków zaplanowanych w poszczególnych częściach budżetowych, tj. w przypadku Krajowego Biura Wyborczego – w części 11. Nie dotyczy on natomiast rezerwy ogólnej i rezerw celowych, gdyż podział tych środków dokonywany jest dopiero na etapie realizacji ustawy budżetowej. Odmienne interpretacja omawianego przepisu podważałaby sens tworzenia na przykład rezerwy poz. 47 *Środki na uzupełnienie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego (...)*, przypisanej do

grupy „dotacje i subwencje”, której podział dokonywany jest w trakcie roku w zależności od występujących potrzeb. W ocenie NIK nie ma przeszkód prawnych, aby wydatki rezerwy celowej na finansowanie wyborów i referendum przyporządkowywać do grup ekonomicznych zgodnie z przewidywanym wykorzystaniem. Dane dotyczące podziału rezerwy poz. 17 w 2024 r. potwierdzają, że środki przeznaczane były głównie na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Z rozdysponowanej kwoty 861 mln zł, na dotacje przeznaczono 780 mln zł, tj. 90,6% środków, a na wydatki bieżące jednostek budżetowych – 76,2 mln zł, tj. 8,8% środków.

(akta kontroli: tom I str. 298-299, 303-304, 309-311, tom II str. 118-130, 381-390, tom III str. 458, tom VII str. 34-36)

Stwierdzone przypadki niewłaściwego przyporządkowania środków do grup ekonomicznych dotyczyły stosunkowo niewielkiej części (poniżej 4%) wydatków zaplanowanych w rezerwach celowych. Należy jednak mieć na uwadze, że błędne sklasyfikowanie środków zniekształca obraz planowanych wydatków budżetu państwa oraz powoduje rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych.

W przypadku dwóch rezerw celowych (poz. 10 i 18) nadany tytuł rezerwy był niejasny lub mylący.

- a) Tytuł rezerwy poz. 10 *Środki na realizację umów zawartych przez Ministra Klimatu i Środowiska w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów* w kwocie 3163,7 mln zł został sformułowany w taki sposób, że nie wiadomo było, na jaki cel miały być przeznaczone środki w tak znacznej kwocie. Większość obywateli nie posiadała wiedzy, o jakie umowy i jakie polecenie Prezesa Rady Ministrów chodzi w tej sprawie, a w konsekwencji dla osób niewtajemniczonych niejasne było przeznaczenie tych środków.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wyjaśniła, że nazwa i wysokość środków tej rezerwy celowej była skorelowana z wydaną 24 lipca 2023 r. decyzją Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania wydatków. Podkreśliła także, że NIK w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa nie zgłaszała zastrzeżeń do nazwy zadania objętego zapewnieniem finansowania. Wskazała również, że na stronie internetowej Ministerstwa Finansów jest publikowana *Informacja o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024*, w której znajdują się dodatkowe informacje o wydatkach planowanych w części 81 oraz 83, ujętych w załączniku nr 2 do projektu ustawy budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 65, 75-76, 83-125, 217-218, 226, tom III str. 457, tom VII str. 21)

NIK stoi na stanowisku, że tytuły rezerw powinny być formułowane w taki sposób, aby były zrozumiałe i czytelne dla potencjalnych odbiorców, bez poszukiwania dodatkowych informacji i objaśnień na stronach internetowych Ministerstwa Finansów. Należy też zauważyć, że decyzja o zapewnieniu finansowania, w odróżnieniu od ustawy budżetowej, nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego i nie jest kierowana do szerokiego kręgu odbiorców.

- b) W ustawie budżetowej na rok 2024 zaplanowano rezerwę poz. 18 *Fundusz Gwarancji w Rolnictwie* w kwocie 2979,5 mln zł. W ocenie NIK nadany tytuł był mylący i nieadekwatny do celu, na jaki rezerwa została utworzona. Pisownia wyrazów składających się na nazwę rezerwy wielkimi literami wskazywała, że chodziło o nazwę własną jakiegoś funduszu, co z kolei sugerowało, że rezerwa

była przeznaczona na zasilenie tego funduszu w formie wpłaty bądź dotacji. Tymczasem fundusz o takiej nazwie nie istniał, a środki rezerwy, zgodnie z jej opisem zamieszczonym w *Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm RP ustawie budżetowej na rok 2024* były przeznaczone na realizację przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa różnych form pomocy producentom rolnym, między innymi w związku z wystąpieniem szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne oraz w związku z zagrożeniem utratą płynności finansowej na skutek ograniczeń na rynku rolnym spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy.

W opracowanym w Ministerstwie Finansów projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r. tytuł rezerwy brzmiał *Środki na realizację zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie dopłat do oprocentowania kredytów oraz pomocy dla poszkodowanych w związku z wystąpieniem w 2023 r. niekorzystnych warunków atmosferycznych*, a kwota rezerwy wynosiła 2479,5 mln zł. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej poinformowała, że nazwę rezerwy zmieniono na „Fundusz Gwarancji w Rolnictwie” z inicjatywy ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgłoszona przez niego 24 sierpnia 2023 r. uwaga do projektu ustawy budżetowej została przyjęta przez Radę Ministrów.

Warto odnotować, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 28 września 2024 r. i przekazanym do Sejmu RP nie występuje rezerwa pod nazwą „Fundusz Gwarancji w Rolnictwie”, zaś rezerwie poz. 18 nadano tytuł „Dofinansowanie zadań w obszarze rolnictwa, w tym na pomoc dla poszkodowanych w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych”.

(akta kontroli: tom I str. 65-66, 76-77, 126-145, tom II str. 104-105, 110-111, tom III str. 360, 382, 405, 432, 457, tom VII str. 37-38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. zaplanowanie – w projektach ustawy budżetowej na rok 2024 z sierpnia, września i grudnia 2023 r. – rezerw celowych poz. 44, 49 i 56 o bardzo ogólnych tytułach, bez wskazania konkretnego celu przeznaczenia zaplanowanych w nich środków i przedstawienia kalkulacji potwierdzającej rzetelne zaplanowanie tych środków;
2. zaplanowanie – w projekcie autopoprawki do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z listopada 2023 r. – w rezerwach celowych środków w wysokości 1065,5 mln zł na realizację tzw. „ bonusu frekwencyjnego” dla kół gospodyń wiejskich, orkiestr dętych i klubów sportowych w gminach o wielkości do 20 tys. mieszkańców, co w ocenie NIK było działaniem niecelowym,
3. przyporządkowanie środków w rezerwach poz. 4 i 37 do niewłaściwych grup ekonomicznych⁵¹;
4. nadanie niejasnego tytułu rezerwie poz. 10⁵².

⁵¹ W opisie stanu faktycznego jako niewłaściwie przyporządkowane do grup ekonomicznych wskazano także środki w rezerwie poz. 17, przy czym ze względu na specyfikę tej rezerwy uznano, że Minister Finansów nie ponosi odpowiedzialności za błędne sklasyfikowanie tych środków.

⁵² W opisie stanu faktycznego jako niewłaściwy wskazano także tytuł rezerwy poz. 18, przy czym ze względu na fakt, że Minister Finansów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 przedłożonym

OCENA CZĄSTKOWA

Rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości mieszczącej się w limicie określonym w uofp. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że zmiany wielkości tej rezerwy wprowadzane na różnych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej budzą wątpliwości. Jej wielkość wahała się od 200 mln zł do 985 mln zł.

Limit określony w art. 140 ust. 3 uofp dla rezerw celowych – na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z sierpnia 2023 r. – został przekroczony, przy czym opracowano projekt przepisu znoszącego obowiązywanie tego limitu w 2024 r. Na późniejszym etapie prac nad ustawą budżetową szereg wydatków włączono do odpowiednich części budżetowych, w wyniku czego rezerwy mieściły się w ustawowym limicie, co NIK ocenia pozytywnie. Rezerwy celowe na ogół zaplanowano rzetelnie i celowo, w szczególności na podstawie potrzeb zgłoszonych przez właściwych dysponentów. Niektóre elementy planowania wymagają jednak doskonalenia, na co wskazują wymienione wyżej nieprawidłowości, tj. przypadki zastosowania niewłaściwej klasyfikacji budżetowej lub nadania rezerwie niejasnego tytułu. NIK negatywnie ocenia ujmowanie znacznych środków w rezerwach o ogólnych tytułach, bez wskazania konkretnego celu, oraz zaplanowanie wydatków na realizację tzw. „ bonusu frekwencyjnego” powiązanego z udziałem wybranych grup obywateli w wyborach parlamentarnych.

OBSZAR

4. Planowanie wydatków wybranych dysponentów części budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym badaniem w zakresie planowania wydatków objęto części budżetowe pozostające we właściwości czterech dysponentów, tj.:

- Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) – w zakresie części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*,
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) w zakresie części:
 - 17 – *Administracja publiczna*,
 - 42 – *Sprawy wewnętrzne*,
 - 43 – *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowej i etniczne*,
 - 80 – *Regionalne izby obrachunkowe*,
- Wojewody Małopolskiego – w zakresie części 85/12 – *Województwo małopolskie*
- Wojewody Mazowieckiego – w zakresie części 85/14 – *Województwo mazowieckie*.

Badanie uwzględniało pozycje klasyfikacji budżetowej objęte wstępnymi kwotami wydatków, o ile w wystąpieniu nie wskazano inaczej.⁵³

W założeniach do ustawy budżetowej⁵⁴ na 2024 r. (dalej: założenia) oraz pismach Ministra Finansów określających kwoty wstępne i wyjściowe na lata 2024-2026 (dalej: pisma limitowe) przyjęto, że zarówno wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2024 r. jak i prognozowany wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 6,6%.

Radzie Ministrów proponował inny tytuł rezerwy, uznano, że nie ponosi on odpowiedzialności na nadanie błędnego/mylącego tytułu tej rezerwie.

⁵³ Tj. bez działu 752 – *Obrona narodowa* oraz: w MSWiA rozdz. 75301 – *Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego* § 3110 – *Świadczenia społeczne*, u Wojewodów bez działu 801 – *Oświata i wychowanie*, 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza*, rozdz. 75515 – *Nieodpłatna pomoc prawna*, rozdz. 85502 – *Świadczenia rodzinne (...)* oraz wydatków inwestycyjnych w rozdz. 60031 – *Przejścia graniczne*.

⁵⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/zalozenia-do-ustawy4>.

Szacowane wielkości wydatków, stanowiące podstawę ustalenia wstępnej kwoty wydatków dla dysponentów części na 2024 r., zostały ujęte w bazie limitowej.⁵⁵

(akta kontroli: tom IV str. 459-499 plik: 014, 015, 199-203, 256)

Pisma limitowe do dysponentów objętych szczegółowym badaniem zostały sporządzone 14 lipca 2023 r. Podstawą do ustalenia wstępnej kwoty wydatków na 2024 r. była wyjściowa kwota wydatków wskazana przez dysponentów w 2022 r. z uwzględnieniem m.in. skutków przechodzących decyzji z 2023 r. oraz obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli: tom VI str. 26, 31-32, 40-41)

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśniła, że limity wynagrodzeń do ustawy budżetowej na dany rok są ustalane w oparciu o wynagrodzenia z roku poprzedniego zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Limity te nie uwzględniały stanu zatrudnienia wynikającego ze sprawozdania Rb-70.

(akta kontroli: tom VI str. 197-198)

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że kwoty wstępne planowanych wydatków na rok 2024 określone w lipcu 2023 r. były w znaczącej części powiązane z kwotami wyjściowymi z 2022 r.

Kwoty wydatków na wynagrodzenia i pochodne w 2024 r.⁵⁶ zostały obliczone na podstawie analogicznych kwot ujętych w ustawie budżetowej na rok 2023. Limity tych wydatków zostały, co do zasady, zwiększone o założony wskaźnik wzrostu w wysokości 6,6%, z uwzględnieniem zmian wynikających z decyzji podejmowanych na etapie projektowania ustawy budżetowej na rok 2023 oraz w trakcie roku budżetowego 2023.

Ustalenie wstępnych kwot wydatków było jednolite dla wszystkich objętych badaniem dysponentów, jak również w znaczącym stopniu było związane z kwotą wyjściową na 2024 r. określoną w 2022 r. Na 1491 pozycji z bazy limitowej 1186⁵⁷ pozycji różniło się od kwot zaplanowanych przez dysponenta w 2022 r. nie więcej niż o 10%. Zmiany o więcej niż 10% wynikały m.in. z jednolicie ustalonego wzrostu odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne, w szczególności wynikającego ze skutków przechodzących decyzji zwiększających wynagrodzenia pracowników.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 pliki: 004, 014, 015, 204, 256)

Formularze OPBW⁵⁸ przedłożone przez ww. dysponentów były zgodne ze wstępną kwotą wydatków wskazaną w pismach limitowych. Dysponenti wnioskowali o zwiększenie przyznanej kwoty. Ich wnioski na dalszych etapach prac nad ustawą budżetową zostały częściowo uwzględnione.

(akta kontroli: tom VI str. 307, 321-322, 347, 366-371, 459-499 pliki: 014-015, 022-025, 033, 083-085, 096-099, 277-278, 280-281, 301-319, 392)

W projekcie ustawy budżetowej z dnia 28 września 2024 r., w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, w paragrafach klasyfikacji budżetowej z czwartą cyfrą 0 zaplanowano o 11,5% większe wydatki w porównaniu ze wstępną kwotą wydatków. W częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

⁵⁵ Baza_Limitowa_-_Wydatki ostateczna pisma limitowe.

⁵⁶ §§ 401 - 412

⁵⁷ Pozycje, które zostały wskazane w OPBW w 2022 r.

⁵⁸ Formularz Opracowanie projektu budżetu - Wydatki.

zaplanowano o 26,7% większe wydatki w porównaniu ze wstępną kwotą wydatków, a po wyłączeniu środków na finansowanie Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa w latach 2022 – 2025⁵⁹, nieuwjętego we wstępnej kwocie wydatków, większe o 18,7%. Wydatki zaplanowane w części 85/12 – *Województwo małopolskie* były o 11,3% większe od wstępnej kwoty wydatków, a wydatki zaplanowane w części 85/14 – *Województwo mazowieckie* były o 12,2% większe.

Zwiększenie wydatków budżetowych w projekcie ustawy budżetowej z 28 września 2023 r. wynikało m.in. z dodatkowych środków na wynagrodzenia w wysokości 5,7%, włączenia do budżetów środków, które nie są planowane we wstępnej kwocie wydatków (np. Program Modernizacji, środki na modyfikację należności funkcjonariuszy, realizację programu „Posilek w szkole”).

Ministerstwo Finansów jednolicie oszacowało w bazie limitowej w częściach 85/12 – *Województwo małopolskie* i 85/14 – *Województwo mazowieckie* wzrost dotacji na bieżące zadania zlecone w stosunku do kwot ujętych w ustawie budżetowej na rok 2023.

Łączny wzrost 12 największych pozycji bazy limitowej⁶⁰, stanowiących 97,3% kwot ujętych w §§ 2010, 2110 i 2210 ogółem w województwie małopolskim i 97,1% w województwie mazowieckim, wyniósł odpowiednio 9,1% i 8,2%, przy czym w rozdz. 85157 – *Staża i specjalizacje medyczne* w województwie małopolskim założono wzrost na poziomie 36,8%, a mazowieckim - 23,6%. Wzrost planowanych wydatków w pozostałych 11 pozycjach był niemal identyczny i wyniósł odpowiednio 6,5% i 6,4%.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 pliki:004, 022-025, 026-066, 096-099)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej, dotacje na staże i specjalizacje medyczne ustalane były w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, który w dniach 6 i 11 lipca 2023 r. przedstawił rozkład kosztów na podstawie danych statystycznych o liczbie stażystów.

(akta kontroli: tom VI str. 231-232)

Ujęte w bazie limitowej wydatki na wynagrodzenia i pochodne były o 7,4% większe niż w ustawie budżetowej na rok 2023.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia⁶¹ w 81 z 119 pozycji bazy limitowej⁶² wzrost kształtował się na założonym poziomie 6,6% z odchyleniem 0,5 punktu procentowego. W pozostałych 38 pozycjach odstępstwa od ww. zasady wynikały m.in. z utworzenia Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości i z przechodzących skutków finansowych decyzji zwiększających w 2023 r. wydatki na wynagrodzenia. Wydatki te, w ocenie NIK, zostały co do zasady oszacowane przez MF w sposób jednolity. Zwiększenie wynagrodzeń o wskaźnik 6,6% nie dotyczyło osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 pliki: 014-015, 199-203, 256)

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała przypadki ustalenia w bazie limitowej wydatków na uposażenia i świadczenia pieniężne w kwocie znacznie

⁵⁹ Dalej: Program Modernizacji – 1525,8 mln zł

⁶⁰ W §§ 2010, 2110 i 2210 w rozdz. 60003, 70005, 71012, 71015, 75011, 75411, 85157, 85203, 85228, 85321, 85513.

⁶¹ § 4010, 4020 i 4050.

⁶² W szczególności część, dział, rozdział, paragraf uwzględnionej w wyjściowej i wstępnej kwocie wydatków na 2024 r.

przewyższającej wykonanie tych wydatków w roku ubiegłym. Dotyczyło to wydatków na wynagrodzenia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶³.

(akta kontroli: tom VI str. 438-454, 500-504, 459-499 plik: 270)

W części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, w rozdz. 75402 – *Komenda Główna Policji*, w § 4050 – *Uposażenia dla żołnierzy oraz funkcjonariuszy*, wydatki te zwiększono w stosunku do OPBW z 2022 r. o 124,7 mln zł, tj. o 80,5%, oraz o 141 mln zł, tj. o 101,6% w stosunku do wykonania analogicznych wydatków w 2022 r.

W ww. rozdziale podobna sytuacja miała miejsce w przypadku:

- § 4070 – *Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy* – w bazie limitowej oszacowano o 67,9% większe wydatki od kwoty wyjściowej z 2022 r. i o 115,8% większe wydatki od wykonania w 2022 r.,
- § 4080 - *Uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby* – w bazie limitowej wydatki zostały oszacowane na poziomie o 112,6% większym niż kwota wyjściowa z 2022 r. i o 104,1% większym niż wykonanie w 2022 r.

W rozdz. 75406 – *Straż Graniczna*, w § 4080, w bazie limitowej ujęta została kwota w wysokości 46,4 mln zł, pomimo że wykonanie w 2022 r. wyniosło jedynie 13,2 mln zł, tj. 28,4%. Ujęta w bazie limitowej kwota wydatków była o 252,6% wyższa niż ich wykonanie w 2022 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowanie Sfery Budżetowej podał, że ww. wzrosty planowanych wydatków w stosunku do kwot wyjściowych z 2022 r. wynikały przede wszystkim z włączenia wydatków na Program Modernizacji oraz dodatkowej kwoty 2,8 mld zł przyznanej MSWiA na zwiększenie wydatków resortu podczas prac nad ustawą budżetową na 2023 r. Podziału ww. kwot dokonał w 2022 r. dysponent części. Jednocześnie zaznaczył, że zwiększenia w powyższym zakresie były niezależnie od faktycznej realizacji wydatków w 2022 r., gdyż dotyczyły nowych przedsięwzięć, które wiązały się z przyznaniem dodatkowych środków na ich realizację, takich jak Program Modernizacji czy powołanie Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości. Zaznaczył, że podział planowanych kwot na zadania i określone wydatki rzeczowe pozostaje we właściwości poszczególnych dysponentów, zgodnie z wytycznymi określonymi w pismach limitowych. Zastępca Dyrektora wskazał ponadto, że weryfikacja poziomu wydatków w latach poprzednich, skutkująca ewentualnym dokonaniem korekt przez MF byłaby przedwczesna, jak również stanowiłaby odstępstwo od dotychczasowego sposobu opracowania wstępnej i wyjściowej kwoty wydatków.

(akta kontroli: tom VI str. 201-202)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w ramach podziału kwoty 2,8 mld zł w pozycjach, o których mowa powyżej, uwzględniono:

- w rozdz. 75402, w § 4050 – 7,8 mln zł, w § 4070 – 1,1 mln zł, a w § 4080 – 0,4 mln zł,
- w rozdz. 75406, w § 4080 – 0,06 mln zł,

co oznacza, że wydatki te miały niewielki udział w kwocie ogółem planowanych wydatków.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 plik: 369)

⁶³ Rozdz. 75402 § 4050 – w bazie limitowej ujęto 279,7 mln zł a wydatki w 2024 r. wyniosły 197,5 mln zł (70,6%), w § 4070 – odpowiednio 22,1 mln zł i 13,9 mln zł (63,1%), § 4080 – odpowiednio 10,7 i 9,2 mln zł (85,5%), w rozdz. 75406 § 4080 – odpowiednio 46,4 mln zł i 13,9 mln zł (29,9%).

Jakkolwiek Najwyższa Izba Kontroli uznaje odpowiedzialność dysponentów części za podział wstępnej kwoty wydatków na poszczególne pozycje planu, zwraca jednocześnie uwagę, że działania Ministra Finansów w zakresie ustalania tych kwot były nierzetelne, co wynikało z braku weryfikacji wstępnych kwot wydatków w odniesieniu m.in. do wykonania wydatków w 2022 r.

Zdaniem NIK przyczyną ujęcia zawyżonych kwot w bazie limitowej był brak weryfikacji przez MF zasadności podziału środków w ramach Programu Modernizacji w 2022 r., co było działaniem nierzetelnym. Skutkowało to ujęciem w budżecie państwa środków, które nie mogły być wydatkowane według podziałek klasyfikacji budżetowej wskazanych przez dysponenta części ze względu na brak realnych potrzeb.

Ujęcie przez MSWiA w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023, w § 4050, w rodz. 75402, w ramach Programu Modernizacji, kwoty 99,6 mln zł, oraz nieujęcie – w ramach tego programu – żadnych kwot w pozostałych rozdziałach dotyczących finansowania Policji powinno budzić wątpliwości i zostać zweryfikowane przez MF już na etapie projektowania ustawy budżetowej na 2023 r. Brak takiej analizy i weryfikacji skutkowało ujęciem w bazie limitowej na 2024 r., w rozdziale 75402 kwoty wskazanej przez dysponenta części, pomimo że faktyczne wykonanie wydatków nie wskazywało na potrzebę tak znaczącego zwiększenia budżetu w tej pozycji.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 plik: 365)

Jako nierzetelne należy uznać również zaniechanie weryfikacji planowanych kwot wydatków w stosunku do wykonania analogicznych wydatków w roku 2022 r., w szczególności w zakresie wydatków okresowo powtarzających się, do których niewątpliwie należą wynagrodzenia i uposażenie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów, dokonując takiej weryfikacji, zidentyfikowałby znaczące rozbieżności między zaplanowaną kwotą wydatków w OPBW i w Programie Modernizacji a rzeczywistymi potrzebami w danej podziale klasyfikacji budżetowej, wynikającymi ze zrealizowanych wydatków. Najwyższa Izba Kontroli przypomina, że zarówno w 2022 r. jak i w 2023 r. w jednostkach Policji występowały istotne problemy w bieżącej realizacji płatności, o których Minister Finansów posiadał wiedzę już w pierwszym kwartale 2023 r. Dlatego też należało dołożyć należytej staranności w celu rzetelnego zaplanowania wydatków MSWiA, w tym również pod kątem celowości i możliwości realizacji wskazanych w OPBW wydatków. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, dokonując podziału środków z Programu Modernizacji w 2023 r. w zakresie Policji, ponownie ujął te środki jedynie w rozdziale 75402 klasyfikacji budżetowej. Takie planowanie środków na wynagrodzenia skutkuje ich automatycznym zwiększeniem o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń nawet w przypadku, gdy środki te ostatecznie nie zostaną wydatkowane na wynagrodzenia.

Dane przekazane przez dysponenta części w zakresie Programu Modernizacji powinny zostać zweryfikowane w MF i wyjaśnione już w 2022 r. Zawyżona wartość ujęta w ustawie budżetowej na 2023 r. skutkowałą zawyżeniem tych kwot również w bazie limitowej na 2024 r.

Weryfikacja wydatków w latach ubiegłych, wbrew twierdzeniom Zastępcy Dyrektora, była zasadna i pożądana na każdym etapie planowania wydatków dysponentów części. Stanowiłaby ona cenne źródło informacji dla Ministra Finansów o potencjalnych nieprawidłowościach w planowaniu wydatków przez tych dysponentów. Co więcej, mogłaby stanowić podstawę do żądania dodatkowych wyjaśnień i uzasadnienia zaplanowanych, a wątpliwych z punktu widzenia celowości, kwot, jak również wprowadzania korekt w bazie limitowej. Natomiast brak takiej weryfikacji w istotny sposób ograniczał możliwość oceny realności wydatków planowanych przez

dysponentów w latach wcześniejszych i ujmowanych w bazie limitowej na rok bieżący i na latach przyszłe.

Proces planowania jest procesem dynamicznym i powinien podlegać bieżącym korektom i usprawnieniom, w celu wyeliminowania ww. uchybień. Kwoty wydatków oszacowane w bazie limitowej, stanowiące podstawę ustalenia wstępnych kwot wydatków dla dysponentów, powinny w sposób możliwie precyzyjny odzwierciedlać realne, faktyczne potrzeby.

*W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*⁶⁴ Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o przedstawienie w ustawie budżetowej i w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, zamiast ograniczania tych danych jedynie do pracowników, do których zastosowanie ma ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: ustawa o wynagrodzeniach). Najwyższa Izba Kontroli ponownie dostrzega w ustawie budżetowej na rok 2024 brak prezentacji pełnych danych o wynagrodzeniach pracowników państwowej sfery budżetowej. Dotyczy to wynagrodzeń planowanych w częściach budżetowych 01-15 oraz 52.

NIK nie znajduje również uzasadnienia dla ograniczania prezentacji danych o wynagrodzeniach jedynie do niektórych rodzajów wynagrodzeń.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformowała, że zasady oraz tryb opracowania budżetu państwa, jak również realizacji budżetu są determinowane obowiązującymi przepisami prawa, w tym przypadku ustawy o wynagrodzeniach, a także ustawami pragmatycznymi dotyczącymi funkcjonowania służb. Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej został sporządzony w oparciu o przepisy ustawy o wynagrodzeniach. Wskazała jednocześnie, że od 2024 r. w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, w opisie wynagrodzeń uwzględniane są informacje dotyczące całej państwowej sfery budżetowej. Ponadto 4 listopada 2024 r. został przekazany do uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który przewiduje prezentację w ustawie budżetowej pełnych danych dotyczących kwot wynagrodzeń.

(akta kontroli: tom VI str. 286-297)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie prac ukierunkowanych na realizację wniosku z 2023 r., mającego na celu ujęcie w ustawie budżetowej danych dotyczących wynagrodzeń w pełnym zakresie podmiotowym. Zwiększy to przejrzystość budżetu państwa oraz dostarczy informację Parlamentowi i opinii publicznej na temat poziomu wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych częściach budżetu państwa.

Wskazuje jednocześnie, że w ustawie o wynagrodzeniach w sposób niejednolity zdefiniowano pojęcie wynagrodzenia dla różnych grup pracowników (funkcjonariuszy) objętych tą ustawą.

Zgodnie z nią wynagrodzeniem jest wynagrodzenie i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy osób zatrudnionych w jednostkach, tj. wszystkie wydatki klasyfikowane m.in. w §§ 401, 402 i 404, w tym nagrody jubileuszowe, odprawy

⁶⁴ Str. 9.

emerytalne i rentowe, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz nagrody.⁶⁵

W przypadku funkcjonariuszy ustawa o wynagrodzeniach w sposób odmienny niż w przypadku pracowników definiuje wynagrodzenia. Ustawa wymienia należności, które należy zaliczyć do wynagrodzenia funkcjonariuszy, tj. uposażenia, nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, a także zapomogi przysługujące na podstawie odrębnych ustaw żołnierzom i funkcjonariuszom. Katalog ten jest zamknięty i ograniczony jedynie do wybranych należności. Wydatki te klasyfikowane są w §§ 405, 406 i 407. W tych paragrafach nie są klasyfikowane wydatki na nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop. W związku z tym wydatki te nie są wynagrodzeniem w rozumieniu ustawy o wynagrodzeniach. Są one klasyfikowane w § 418.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w sposób oczywisty zaburza to przejrzystość, a w szczególności porównywalność danych dotyczących wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych.

Jak wskazała Podsekretarz Stanu w MF, w przepisach pragmatycznych regulujących funkcjonowanie służb mundurowych zdefiniowane zostało pojęcie uposażenia oraz składniki, jakie należy klasyfikować jako uposażenie, tj. uposażenie zasadnicze i dodatki do uposażenia.

(akta kontroli: tom VI str. 289-293)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że np. w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶⁶ w art. 85 również wskazano, co należy rozumieć przez wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej, urzędników służby cywilnej czy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Przepis ten nie stanowi, że wynagrodzeniem jest nagroda jubileuszowa, odprawa czy ekwiwalent za niewykorzystany urlop. Katalog należności zaliczanych do wynagrodzenia został rozszerzony przepisem ustawy o wynagrodzeniach, jednak wyłącznie w odniesieniu do pracowników. Dla zachowania przejrzystości i porównywalności danych niezbędne jest jednolite klasyfikowanie wydatków o tym samym charakterze (nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty) jako wynagrodzenia, bez względu na status zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych.

Podsekretarz Stanu w MF wyjaśniła, że wydatki związane z realizacją określonych zadań powinny być ujmowane w podziałkach możliwie najlepiej oddających charakter/przeznaczenie ewidencjonowanych środków w sposób jednolity dla wszystkich stosujących ją jednostek.

(akta kontroli: tom VI str. 293)

Najwyższa Izba Kontroli w pełni podziela powyższe stanowisko. Niewątpliwie wydatki o charakterze wynagrodzeniowym powinny być ujmowane w podziałkach klasyfikacji budżetowej właściwych dla takich wydatków, bez względu na status zatrudnienia. W obecnym stanie prawnym nie znajduje to odzwierciedlenia, dlatego, zdaniem NIK, niezbędne jest ujednolicenie pojęcia wynagrodzenia w różnych grupach pracowników.

Odrębną kwestią jest ustalanie w prawie materialnym należności o charakterze wynagrodzeniowym jako innych świadczeń, niezaliczanych do wynagrodzeń. Do takich świadczeń należy, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, świadczenie za

⁶⁵ Załącznik Nr 7 i 8 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.)

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.

długoletnią służbę. Sposób ustalania należności z tego tytułu jest tożsamy ze sposobem ustalenia wysokości np. dodatku za wysługę lat określonym w § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej⁶⁷, czy sposobem ustalenia dodatku za długoletnią służbę, określonym w § 31 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 stycznia 2023 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych⁶⁸. Obydwie należności stanowią określony procent uposażenia zasadniczego, który wzrasta wraz ze wzrostem długości okresu służby, do osiągnięcia maksymalnego poziomu.

Zdaniem NIK należności te mają taki sam charakter i powinny być w sposób jednolity klasyfikowane jako wydatki o charakterze wynagrodzeniowym.

Jak podała Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, chcąc wykluczyć wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie, w treści art. 432 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny ustawodawca stwierdził, że świadczenie wskazane w treści art. 432 ust. 1 pkt 9a i 9b tej ustawy nie są dodatkami o charakterze stałym ani nie wchodzą w skład uposażenia stanowiącego podstawę obliczenia należności pieniężnych z tytułu zwolnienia ze służby.

(akta kontroli: tom VI str. 292-293)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ww. przepis art. 432 ust. 2 nie ma zastosowania do świadczeń określonych w art. 432 ust. 1 pkt 9a, tj. do świadczenia za długoletnią służbę, a wyłącznie do art. 432 ust. 1 pkt 9 i 9b, tj. do świadczenia motywacyjnego i dodatkowego świadczenia motywacyjnego.

Niezależnie od powyższego NIK zaznacza, że świadczenie za długoletnią służbę określone w ustawach pragmatycznych dotyczących zarówno służb mundurowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i Ministerstwa Obrony Narodowej, po osiągnięciu przez funkcjonariuszy 32 lat wysługi emerytalnej, wlicza im się do podstawy wymiaru emerytury.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazała, że Ministerstwo Finansów dostrzega problem braku przejrzystości i nieporównywalności w systemie uposażeń, świadczeń i innych należności funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. System ten uniemożliwia również określenie poziomu rzeczywistych wynagrodzeń funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, co jest skutkiem licznych zmian na przestrzeni ostatnich lat w tym zakresie. Zadeklarowała, że Ministerstwo Finansów podejmie działania mające na celu uporządkowanie przez właściwych ministrów tego systemu z zastrzeżeniem, że nie może to powodować dodatkowych skutków finansowych w zakresie uposażeń i przyszłych świadczeń emerytalnych.

(akta kontroli: tom VI str. 295-296)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Ministerstwo Finansów nie dokonało zwiększenia bazy limitowej, w stosunku do kwoty wyjściowej z 2022 r., w 716 z 769 pozycji w zakresie pozapłacowych wydatków bieżących⁶⁹ czterech dysponentów objętych badaniem. Nie uwzględniono m.in. prognozowanego wskaźnika inflacji oraz informacji będących w posiadaniu Ministerstwa Finansów, dotyczących finansowania przez MSWiA bieżących, podstawowych wydatków z rezerw celowych.

⁶⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2424.

⁶⁸ Dz. U. poz. 149.

⁶⁹ § 4000, § 4170-4950 z wyłączeniem § 4180 i § 4440

Dyrektor i Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśnili, że założenia nie przewidywały wzrostu pozapłacowych wydatków bieżących o wskaźnik inflacji.

(akta kontroli: tom VI str. 200, 210, 234-235)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak aktualizacji poziomu pozapłacowych wydatków bieżących przy ustalaniu wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych dysponentów podaje w wątpliwość rzetelność oszacowanych przez Ministerstwo Finansów poziomów wydatków, realność ujętych w bazie limitowej kwot wydatków, jak również możliwość adekwatnego do potrzeb zaplanowania wydatków bieżących przez poszczególnych dysponentów, w szczególności, że wyjściowe kwoty wydatków na kolejne dwa lata, ustalone w 2022 r., również nie uwzględniały wzrostu wydatków pozapłacowych w wyniku inflacji.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 pliki: 014-015, 195-198)

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli w MSWiA wskazał, że niedobór środków w jednostkach budżetowych resortu z tytułu nieuwzględnienia przez Ministerstwo Finansów wzrostu cen towarów i usług został oszacowany przez MSWiA na kwotę ok. 100 mln zł.

(akta kontroli: tom VI str. 321)

Na uwarunkowania inflacyjnie zwrócił również uwagę, w piśmie kierowanym do Ministra Finansów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 plik: 277-278)

Przyjęcie przez Ministra Finansów założenia o braku waloryzacji wydatków rzeczowych na etapie opracowania pism limitowych powodowało, że opracowane przez dysponentów formularze OPBW w znaczącej części nie odpowiadały ich rzeczywistym potrzebom. Zostało to odzwierciedlone w zgłoszonych dodatkowych potrzebach, uwzględnionych częściowo w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. w wyniku zwiększenia limitów wydatków na dalszym etapie prac nad tym projektem.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 pliki: 017-025, 083-085, 096-099, 277-278, 280-281, 305-319)

Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wskazali, że maksymalny, łączny limit wydatków ustalany jest m.in. z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej, która ogranicza możliwość zwiększania wydatków. Analogiczne stanowisko zajęła również Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej.

Zastępca Dyrektora dodał, że ustalenie wstępnych kwot wydatków jest jednym z wielu etapów procesu opracowania całego budżetu państwa, a maksymalny limit wydatków, corocznie wyliczany na podstawie SRW stanowi ograniczenie co do ich zwiększania, ponieważ muszą się one zmieścić w ogólnej puli, wyznaczonej tym limitem. W odpowiedzi na pytanie NIK, ile ten limit wynosił na etapie opracowania pism limitowych, wyjaśnił, że Departament Finansowania Sfery Budżetowej nie posiadał informacji na temat maksymalnej kwoty wydatków ustalonej na podstawie SRW na poszczególnych etapach opracowania budżetu, w tym przed sporządzeniem pism limitowych w lipcu 2023 r.

(akta kontroli: tom VI str. 200-201, 208-209, 235, 249, 396-397)

Powyższe wyjaśnienia nie były również spójne z informacją przekazaną przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, która wskazała, że limit wydatków SRW został obliczony dopiero na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na

rok 2024 w sierpniu 2023 r., zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Podkreśliła jednocześnie, że pisma limitowe nie obejmują całości budżetu i są etapem pośrednim dla określenia kompletnego limitu wydatków budżetu państwa.

(akta kontroli: tom VI str. 423-426)

Z ustaleń kontroli wynika, że w projekcie ustawy budżetowej z 28 września 2023 r. założono dodatkowy wzrost wydatków na wynagrodzenia o 5,7%, co przeczy argumentowi o ograniczeniach wynikających z maksymalnego poziomu wydatków określonego na podstawie SRW na etapie sporządzania wstępnych kwot wydatków. Wydatki te zostały również znacząco zwiększone w projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2023 r.

Zdaniem NIK, przyjęcie założenia o niezwiększaniu pozapłacowych wydatków bieżących przy ustalaniu wstępnych kwot wydatków na skutek ograniczeń związanych z SRW byłoby uzasadnione jedynie w przypadku, gdyby na etapie sporządzania pism limitowych znana byłaby kwota maksymalnego poziomu wydatków budżetu państwa, uniemożliwiająca takie zwiększenie. W omawianym przypadku, jak wynika z powyższych wyjaśnień, kwota ta nie była jeszcze znana.

Na etapie ustalania wstępnych kwot wydatków należało urealnić ich poziom, biorąc pod uwagę zarówno prognozowany wzrost cen towarów i usług, jak i zdarzenia przeszłe, w szczególności kwoty zrealizowanych wydatków i zwiększanie planów finansowych ze środków rezerw celowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że już 12 kwietnia 2023 r. Minister Finansów wnioskował do Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP o zmianę przeznaczenia środków z rezerwy celowej poz. 4 w celu sfinansowania działalności Policji, a 28 kwietnia i 30 maja zwiększył limit wydatków MSWiA o kwotę 500 mln zł, w tym o 328,3 mln zł w § 4000.

Łączna kwota wydatków planowanych w ustawie budżetowej na rok 2023, w § 4000⁷⁰, z uwzględnieniem ww. zwiększeń wyniosła 548,9 mln zł i była o 147,2% wyższa od kwoty ujętej w bazie limitowej na 2024 r.

Zwiększeniu o 41,8 mln zł, w wyniku rozdysponowania ww. rezerwy celowej, uległ plan wydatków w § 4410 – *podróże służbowe krajowe*⁷¹.

Pomimo dokonania zwiększeń w budżecie państwa na 2023 r. w ww. paragrafach, w bazie limitowej na 2024 r. nie dokonano analogicznych zwiększeń w stosunku do kwoty wyjściowej z 2022 r., a w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2023 dokonano zwiększenia jedynie o 1,6 mln zł tj. o 0,6%.

W § 4410 w stosunku do kwoty wyjściowej szacowane w bazie limitowej wydatki również nie uległy zmianie, a w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2023 zwiększyły się jedynie o 81 tys. zł tj. o 0,3%.

Zwiększenie z ww. rezerwy celowej dotyczyło głównie wydatków bieżących ponoszonych w MSWiA corocznie. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na finansowanie ze środków rezerw celowych wydatków znanych już na etapie planowania. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli takie działanie było nierzetelne, a oszacowana przez MF, wstępna kwota wydatków nie mogła zabezpieczyć realnych, bieżących potrzeb MSWiA, o czym w Ministerstwie Finansów – obsługującym dysponenta rezerw celowych – wiedziano.

⁷⁰ W części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, w rozdz. 75401 – 75405.

⁷¹ Łączne wydatki planowane w części 42 w rozdz. 75401-75405 w ustawie budżetowej na rok 2023 i wskazane zwiększenia stanowiły 272% kwoty ujętej w bazie limitowej.

Świadczy o tym wniosek MSWiA z dnia 30 marca 2023 r., z którego wynika, że zmiana przeznaczenia środków z rezerwy celowej poz. 4 miała skutkować zwiększeniem wydatków Policji, głównie na zakup paliwa, materiałów i części zamiennych pojazdów służbowych i śmigłowców, płatności za energię elektryczną i ciepłą, zakup usług, w tym licencji, a więc na wydatki podstawowe, niezbędne do bieżącego funkcjonowania jednostek Policji.

Minister Finansów nie uwzględnił również informacji o niedoszacowaniu budżetu Policji w wysokości ok. 2 mld zł.

(akta kontroli: tom VI str. 180-184 261-275, 459-499 pliki: 265-275)

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej podał, że wstępne kwoty wydatków są opracowywane przy założeniu tzw. niezmiennego kursu polityki i dokonywane w oparciu o przyjęte przez Radę Ministrów założenia. Podział planowanych kwot na zadania i określone wydatki rzeczowe pozostaje we właściwości poszczególnych dysponentów.

Dodał, że w trakcie ustalania wstępnych kwot wydatków nie były dokonywane zwiększenia wynikające z ww. informacji i działań MF, natomiast istotne zmiany zostały wprowadzone na dalszym etapie prac budżetowych. Zaznaczył, że wstępna kwota wydatków nie obejmowała m.in. Programu Modernizacji czy środków na tzw. modyfikacje należności funkcjonariuszy. Poinformował, że na etapie następującym po przedstawieniu podziału wstępnych kwot podjęta została decyzja o zwiększeniu wydatków MSWiA o 1,6 mld zł, w tym o 1 mld zł na wydatki bieżące Policji.

(akta kontroli: tom VI str. 273)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje zasadność zwiększenia planu wydatków MSWiA na dalszych etapach planowania. Niemniej jednak zauważa, że konieczność zwiększenia o tak znaczące kwoty była skutkiem oszacowania wstępnych kwot wydatków na zaniżonym poziomie w stosunku do posiadanych przez MF informacji oraz zwiększeń dokonywanych w pierwszej połowie 2023 r., głównie na realizację wydatków o charakterze cyklicznym.

W projekcie ustawy budżetowej z 28 września 2023 r. pozapłacowe wydatki bieżące⁷² zostały zwiększone w KPRM o 4%, w MSWiA o 121,5%, w Województwie Małopolskim o 21%, a w Województwie Mazowieckim o 16%.

Powyższe zwiększenia potwierdzają opinię NIK, że nieurealnione pozapłacowe wydatki bieżące ujęte we wstępnych kwotach wydatków nie mogły zabezpieczyć potrzeb dysponentów części.

W szczególności dotyczy to MSWiA, w którym, poza Programem Modernizacji, pozapłacowe wydatki bieżące wzrosły o 104,6%. Największy wzrost dotyczył grupy wydatków bieżących (§ 4000), wydatków na podróże służbowe krajowe i wydatków na zakup usług remontowych.

(akta kontroli: tom VI str. 459-499 pliki: 004, 009-010)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W bazie limitowej stanowiącej podstawę ustalenia wstępnej kwoty wydatków na 2024 r. nierzetelnie oszacowano wydatki na wynagrodzenia w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, ustalając w niektórych pozycjach klasyfikacji budżetowej limity w kwotach znacznie przewyższających faktyczne potrzeby dysponenta części, co było działaniem nierzetelnym.

⁷² Bez § 4180 i 4440.

2. Ujęte w bazie limitowej wydatki na pozapłacowe wydatki bieżące, stanowiące podstawę ustalenia wstępnych kwot wydatków, nie zostały urealnione w oparciu o przyjętą prognozę inflacji oraz o posiadane przez Ministra Finansów informacje, co było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Szacowane przez MF kwoty wydatków były powiązane z wyjściowymi kwotami wydatków z 2022 r. lub kwotami wynikającymi z ustawy budżetowej oraz uwzględniały skutki przechodzące decyzji podejmowanych w 2023 r. i latach wcześniejszych. Uwzględniały też w znaczącej większości informacje wynikające z przedłożonych materiałów planistycznych. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zostały ustalone w sposób jednolity z uwzględnieniem planowanego wzrostu tych wydatków. Wzrost planowanych wydatków na dotacje na zadania zlecone ukształtował się na podobnym poziomie w dwóch badanych województwach. We wstępnych kwotach nie przewidziano, co do zasady, wzrostu pozapłacowych wydatków bieżących u żadnego z badanych dysponentów części.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. ujęcia w bazie limitowej stanowiącej podstawę opracowania wstępnych kwot wydatków znacząco przewyższających potrzeby dysponenta cz. 42 – *Sprawy wewnętrzne* w niektórych podziałkach klasyfikacji budżetowej w wyniku braku weryfikacji podziału środków Programu Modernizacji w 2022 r. i włączenie ich do limitu kwoty wstępnej na rok 2024.

Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała również brak urealnienia kwot pozapłacowych wydatków bieżących pomimo przyjętego wskaźnika inflacji na poziomie 6,6% oraz decyzji podejmowanych przez Ministra Finansów w pierwszej połowie 2023 r. Przy ustalaniu wstępnych kwot wydatków na 2024 r. nie uwzględniono informacji o środkach na realizację podstawowych zakupów w 2023 r. sfinansowanych z rezerw celowych, uruchomionych przed sporządzeniem pism limitowych. Wydatki te w znacznej części zostały zwiększone w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 28 września 2024 r.

OBSZAR

5. Opracowanie prognozy dochodów (bez części 77) i limitów wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wielkość i struktura dochodów i wydatków budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. zaplanowano dochody budżetu państwa w wysokości 682 375,7 mln zł. Dochody te miały stanowić 18,1% produktu krajowego brutto, co oznaczało znaczący wzrost tej wielkości względem lat 2022-2023. Dochody podatkowe miały wynieść 603 917,2 mln zł, a ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa miał się zwiększyć z 88,1% w 2023 r.⁷³ do 88,5% w 2024 r. Dochody podatkowe miały być aż o 17,1% wyższe niż przed rokiem, w warunkach inflacji prognozowanej w wysokości 6,6% oraz tempa wzrostu PKB w wysokości 3%. Wzrost ten miał wynikać z bardzo wysokiej dynamiki dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób fizycznych.

Źródłem największych wpływów do budżetu państwa miały pozostać dochody z podatku od towarów i usług zaplanowane na 316 425 mln zł. Udział tych dochodów w dochodach ogółem budżetu państwa miał znacząco wzrosnąć w ciągu zaledwie jednego roku: z 43,4% w 2023 r. do 46,4% w 2024 r. Wynikało to z przyjęcia przez Ministerstwo Finansów optymistycznej prognozy zakładającej wzrost dochodów z tego podatku o 24,6% względem przewidywanego wykonania w 2023 r. Do przyczyn tak wysokiego wzrostu tych dochodów zaliczono:

⁷³ Przewidywane wykonanie.

- wskaźniki makroekonomiczne: m.in. nominalny wzrost spożycia prywatnego o 10,2% i wzrost produktu krajowego brutto w ujęciu nominalnym o 9,5%,
- powrót z dniem 1 kwietnia 2024 r. do stosowania wyższych stawek podatku od sprzedaży żywności i określonych produktów leczniczych,
- wprowadzenie obowiązku fakturowania w Krajowym Systemie e – Faktur,
- obowiązek przesyłania do Szefa KAS ewidencji niektórych transakcji płatniczych w zakresie płatności transgranicznych.

Znacznie mniejszą dynamiką niż dochody z podatku VAT miały charakteryzować się dochody z podatku akcyzowego, zaplanowane na 88 969 mln zł. Miały one wzrosnąć o 4,9% względem przewidywanego wykonania w 2023 r. Jeszcze niższą dynamiką miały charakteryzować się dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, zaplanowane na 70 037,4 mln zł. Miały być one zaledwie o 3,9% wyższe niż w 2023 r. Przewidywano, że na poziom dochodów z CIT w 2024 r. wpływ będą miały m.in. korzystne dla podatników zmiany przepisów w zakresie amortyzacji.

Drugim znaczącym źródłem wzrostu dochodów budżetu państwa, po dochodach z VAT, miały być dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, zaplanowane na 109 205,8 mln zł. Ministerstwo Finansów prognozowało, że będą one w 2024 r. o 17 799,1 mln zł, tj. o 19,5% wyższe niż w 2023 r. Wysoką dynamikę tych dochodów uzasadniano wysokim wzrostem funduszu wynagrodzeń na poziomie 11,1% i funduszu rent i emerytur na poziomie 14%. Wysoki wzrost dochodów z PIT miał wynikać również z niskiej bazy w 2023 r., gdy dokonywano wysokich zwrotów podatku w rozliczeniu rocznym za 2022 r.

(akta kontroli: tom XI str. 289-308, tom XII, str. 1-63, 98-100, pliki: 1,3, 5, 8)

W 2024 r. po raz pierwszy zastosowano zmianę klasyfikacji dochodów, polegającą na wprowadzeniu wspólnego paragrafu 160 do planowania wpływów z: podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin. Wykonanie dochodów klasyfikowane jest w paragrafach właściwych dla poszczególnych podatków.⁷⁴ W klasyfikacji budżetowej dodano ponadto pięć nowych rozdziałów: 75690 – 75694, w których wykazuje się planowane wpływy odpowiednio z podatków: od towarów i usług, od osób fizycznych, od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, akcyzowego oraz od wydobycia niektórych kopalin.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rozwiązanie wprowadzone przez Ministra Finansów w tym zakresie doprowadziło do pogorszenia przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego. Ponieważ klasyfikacja paragrafowa dochodów ma charakter ekonomiczny, to powinny być w niej wyodrębnione – również na etapie planowania – wszystkie istotne tytuły dochodowe, w tym dochody z poszczególnych podatków. Zaplanowanie na 2024 r. ponad 86% dochodów budżetu państwa w jednym paragrafie należy uznać za niezasadne. Ponadto plan dochodów z określonego tytułu oraz wykonanie tego planu powinny być ujmowane w tych samych podziałkach klasyfikacyjnych. Nowe podejście do klasyfikowania dochodów podatkowych nie służy zachowaniu przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego, dlatego zdaniem NIK zasadny jest powrót do rozwiązania polegającego na ujmowaniu osobno, w poszczególnych paragrafach dochodów prognozowanych z określonych podatków.

⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF wskazał, że zmiany w klasyfikacji budżetowej wprowadzono w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK⁷⁵, w którym wskazano na rozbieżności pomiędzy planem finansowym a wynikami rzeczywistego planowania na etapie nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. w odniesieniu do głównych tytułów dochodowych. Należy jednak zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli nie wnioskowała – w związku ze stwierdzonymi wówczas nieprawidłowościami – o utworzenie jednego wspólnego paragrafu do planowania dochodów z różnych podatków ani o ujmowanie dochodów planowanych i wykonanych z danego tytułu w różnych paragrafach.

(akta kontroli: tom VIII str. 103-138, tom XI str. 318, tom XII str. 98-100, pliki 1, 3, 8)

Dochody niepodatkowe miały wzrosnąć w 2024 r., w porównaniu z 2023 r., o 8719,1 mln zł, tj. o 13,2%, do kwoty 74 534,7 mln zł. Wzrost dochodów niepodatkowych miał wynikać przede wszystkim z zaplanowania na 2024 r. wpłaty z zysku NBP w wysokości 6000 mln zł. W 2023 r. do budżetu państwa wpłata z tego tytułu nie wpłynęła ani nie była planowana w ustawie budżetowej na rok 2023. Znacząco – o 2424 mln zł, tj. o 38,9%, miały wzrosnąć dochody z cła, a o 1307,7 mln zł, tj. o 35,5% wpłaty jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe miały się zmniejszyć o 1075,3 mln zł, tj. o 2%. Ostatnia z kategorii dochodów zaliczanych do dochodów niepodatkowych – dywidendy i wpłaty z zysku – miała niewielki udział w zmianie dochodów ogółem budżetu państwa. Dochody te miały bowiem wzrosnąć o 62,7 mln zł, tj. o 2,1% w stosunku do 2023 r.

(akta kontroli: tom XI str. 289-308, tom XII str. 98-100, pliki 1, 3, 5, 8)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Finansów, na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. nie przestrzegało zasady ostrożnego planowania dochodów w zakresie wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Skutkowało to zaplanowaniem w ustawie budżetowej dochodów z tego tytułu w wysokości 6000 mln zł. Mimo że w uzasadnieniu ustawy budżetowej napisano, że „wykonanie planowanego wyniku finansowego NBP obciążone jest dużą niepewnością”, to przed przekazaniem do Sejmu projektu ustawy budżetowej nie skontaktowano się z Narodowym Bankiem Polskim celem ewentualnej aktualizacji prognozy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazał, że w ramach prac nad ustawą budżetową na rok 2024 Ministerstwo Finansów otrzymało 23 sierpnia 2023 r. pismo podpisane przez Prezesa NBP Adama Glapińskiego informujące, że przewidywana wpłata z zysku NBP w 2024 r. wyniesie 6 mld zł. W treści niniejszego pisma nie znalazła się informacja o tym, że przewidywana wpłata z zysku NBP do budżetu państwa w 2024 r. oraz ostateczne wykonanie wyniku finansowego obciążone są dużą niepewnością. Wobec powyższego Ministerstwo Finansów w toku prac nad finalnym projektem ustawy budżetowej przekazanym do Sejmu RP 19 grudnia 2023 r. uznało, że kwota 6 mld zł wpłaty z zysku jest ostateczną prognozą NBP. Ponadto zapis w uzasadnieniu do ustawy budżetowej wskazujący na to, że wykonanie planowanego wyniku finansowego NBP obarczone jest dużą niepewnością pojawia się rokrocznie w każdym uzasadnieniu do projektowanych ustaw budżetowych z uwagi na prognozę w oparciu o planowany wynik finansowy NBP.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zamieszczenie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji o tym, że wykonanie planowanego wyniku finansowego NBP

⁷⁵ P/22/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

obarczone jest dużą niepewnością, świadczy o tym, że w Ministerstwie Finansów zdawano sobie sprawę, jak niepewnym dochodem jest wpłata z zysku NBP. NIK zwraca uwagę, że po pierwsze informacja na temat prognozy pochodziła z sierpnia, gdy jeszcze nie było wiadomo, czy NBP w ogóle wypracuje jakiegokolwiek zysk. Po drugie informacja o prawdopodobnej stracie NBP w 2023 r. pojawiła się w mediach ogólnopolskich już 11 grudnia 2023 r., tj. osiem dni przed przekazaniem projektu ustawy budżetowej do Sejmu, powinna być więc znana Ministerstwu Finansów jeszcze przed wznowieniem prac nad zmianą projektu tej ustawy. O stracie NBP mówił również w dniu 19 grudnia 2023 r. członek Rady Polityki Pieniężnej, wskazując, że wyniesie ona „grubo ponad 20 mld zł, patrząc na kursy walutowe”. Wypowiedź ta wskazuje, że z obserwacji kursów walutowych można było już wcześniej wywnioskować, iż Narodowy Bank Polski nie wypracuje w 2023 r. zysku, który mógłby zostać przekazany do budżetu państwa.

(akta kontroli: tom VIII str. 103-138, tom XI str. 179-207)

Trzecia, obok dochodów podatkowych i dochodów niepodatkowych, grupa dochodów budżetu państwa – „środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi” – została zaplanowana w kwocie 3923,9 mln zł, co stanowiło zaledwie 0,6% prognozowanych dochodów budżetu państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli kategoria tych dochodów powinna zostać włączona do grupy „dochody niepodatkowe”, gdyż dochody te nie są dochodami podatkowymi, a ponadto mają one bardzo niewielki udział w dochodach ogółem. NIK wskazuje również na potrzebę zmiany nazwy tej kategorii dochodów. Po pierwsze należy zauważyć, że pojęcie „środki” nie jest równoznaczne z pojęciem „wydatki”, gdyż pierwsze z nich odnosi się do stanu (pozycja bilansowa), a drugie do przepływu. Po drugie do „innych źródeł niepodlegających zwrotowi” można zaliczyć dowolne dochody, gdyż cechą dochodów, w odróżnieniu od przychodów, jest ich bezzwrotność.

(akta kontroli: tom VIII str. 103-138, tom XI str. 289-308, tom XII str. 98-100, pliki 1, 3, 5, 8)

W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 866 375,7 mln zł. Wydatki te miały być o 24,9% wyższe od wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na 2023 r., a w wartościach nominalnych – wyższe o 172 997,4 mln zł. Wydatki ogółem budżetu państwa miały stanowić 23% PKB, czyli znacznie więcej niż w latach 2021-2023. Warto przypomnieć, że według szacunków Ministerstwa Finansów z grudnia 2023 r. oraz danych GUS z listopada 2023 r., wydatki budżetu państwa w latach 2021 i 2023 stanowiły około 20% PKB, a w 2022 r. – niespełna 17% PKB, a zatem wzrost tych wydatków w stosunku do PKB miał być znaczący.

Największą część wydatków ogółem budżetu państwa, tj. 43,1%, miały stanowić wydatki w grupie „Dotacje i subwencje”, na które zaplanowano 373 036,6 mln zł. W stosunku do roku 2023 r. wydatki w tej grupie miały wzrosnąć o 27,6%, tj. o 80 686,9 mln zł. Największy udział w tym wzroście miały dotacje i wpłaty zaplanowane w rezerwach celowych, które zwiększono o 18 843,7 mln zł, tj. o 79,3%, przede wszystkim w związku z zaplanowaniem wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 12 000 mln zł.

Oprócz rezerw celowych największy wzrost planowanych wydatków w grupie „Dotacje i subwencje” dotyczył:

- subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego, które miały wzrosnąć o 18 296,6 mln zł, przy czym część oświatową zwiększono o 23 403,3 mln zł, tj. o 36,2% głównie w związku z podwyżkami dla nauczycieli, a jednocześnie uzupełnienie subwencji ogólnej miało się zmniejszyć o

14 150,3 mln zł w związku z niezaplanowaniem na 2024 r. dodatkowego wsparcia na przeciwdziałanie negatywnym skutkom finansowym wprowadzenia programu Polski Ład,

- wydatków budżetu państwa realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, które miały wzrosnąć o 13 898,9 mln zł, przede wszystkim w wyniku zaplanowania o 12 949,6 mln zł większej dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- wydatków budżetu państwa realizowanych w części 46 – Zdrowie, które miały wzrosnąć o 10 159,2 mln zł, przy czym głównym powodem tego wzrostu było zaplanowanie dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 8798,1 mln zł i zaplanowanie wpłaty do Funduszu Medycznego w wysokości 4000 mln zł,
- wydatków budżetu państwa na szkolnictwo wyższe i naukę, które miały wzrosnąć o 5059,8 mln zł, przede wszystkim w wyniku zaplanowania o 4856,8 mln zł większej dotacji na działalność dydaktyczną i badawczą,
- wydatków budżetu państwa realizowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, które miały wzrosnąć o 4305,1 mln zł, przede wszystkim w wyniku zaplanowania o 4280,9 mln zł większej dotacji do Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Po uwzględnieniu powyższych zmian względem 2023 r., największe wydatki w grupie „Dotacje i subwencje” zaplanowano na:

- część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 87 983,9 mln zł,
- dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 72 701,9 mln zł,
- działalność dydaktyczną i badawczą w wysokości 28 194,2 mln zł,
- dotację do Funduszu Emerytalno-Rentowego w KRUS w wysokości 24 159 mln zł,
- część wyrównawczą subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 21 075,5 mln zł.

Warto wskazać, że zaplanowanie w budżecie państwa ww. dotacji podmiotowej dla NFZ ogranicza przejrzystość systemu finansowania służby zdrowia. Za wyodrębnieniem z finansowania budżetowego wydatków na ochronę zdrowia przemawiał między innymi argument budowy niezależnego od budżetu państwa systemu finansowania świadczeń zdrowotnych, który miał być zbilansowany w celu zwiększenia dyscypliny wydatkowania środków na ochronę zdrowia. O ile finansowanie z budżetu państwa jasno określonych zadań z zakresu ochrony zdrowia przekazywane w formie dotacji celowych Narodowemu Funduszowi Zdrowia nie naruszało logiki systemu finansowania ochrony zdrowia, to przekazywanie temu funduszowi dotacji podmiotowej z budżetu państwa stawia pod znakiem zapytania celowość wyłączenia działalności NFZ z finansowania budżetowego, zwłaszcza jeżeli ta praktyka utrwali się w następnych latach. Podobne wątpliwości dotyczą celowości utrzymywania poza budżetem państwa powszechnego systemu emerytalno-rentowego oraz systemu emerytalno-rentowego rolników w warunkach trwałej nierównowagi finansowej tych systemów i konieczności ich dotowania z budżetu państwa.

Wydatki w grupie „Świadczenia na rzecz osób fizycznych” zaplanowano na 145 280,2 mln zł. Stanowiły one 16,8% wydatków ogółem budżetu państwa. Wydatki w tej grupie miały być o 63 643,2 mln zł wyższe niż w 2023 r., co wynikało przede wszystkim z zaplanowania wyższych:

- o 27 805,8 mln zł środków na świadczenia finansowane z budżetu państwa, zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i o 2988,7 mln zł – zlecone Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; warto zauważyć, wzrost ten był związany z wypłatą tzw. trzynastej i czternastej emerytury w 2024 r. bezpośrednio z budżetu państwa, a nie – jak w poprzednich latach – z Funduszu Solidarnościowego⁷⁶, zmianę tę należy ocenić pozytywnie,
- o 23 500,9 mln zł środków na wypłatę świadczenia wychowawczego w związku z jego wzrostem z dniem 1 stycznia 2024 r. z 500 zł do 800 zł,
- o 4775,2 mln zł środków na wypłatę świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* i o 1613,7 mln zł – w części 29 – *Obrona narodowa*,

Po uwzględnieniu powyższych zmian względem 2023 r., największe wydatki w grupie „Świadczenia na rzecz osób fizycznych” zaplanowano w wysokości:

- 63 654,6 mln zł na wypłatę świadczenia wychowawczego,
- 35 031 mln zł na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, przede wszystkim na wypłatę tzw. trzynastej i czternastej emerytury,
- 32 346,5 mln zł na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego wypłacane w częściach: 29 – *Obrona narodowa*, 37 – *Sprawiedliwość* i 42 – *Sprawy wewnętrzne*.

Łącznie na wyżej wymienione trzy zadania zaplanowano 131 032,1 mln zł, czyli 90,2% wydatków ogółem ujętych w grupie „Świadczenia na rzecz osób fizycznych”.

W grupie „Wydatki bieżące jednostek budżetowych” zaplanowano 157 206,3 mln zł, co stanowiło 18,1% wydatków ogółem budżetu państwa. W porównaniu ze znowelizowaną ustawą budżetową na rok 2023, wydatki bieżące jednostek budżetowych wzrosły o 18 199,8 mln zł, tj. o 13,1%. Głównym motorem wzrostu były podwyżki wynagrodzeń. Na wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zaplanowano o 23,3% większe środki w porównaniu z budżetem państwa na 2023 r. Jednocześnie na pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zaplanowano środki o 1,8% wyższe niż w 2023 r., co wskazuje, że wzrost wydatków rzeczowych miał być znacznie mniejszy od prognozowanej inflacji, a zatem w kategoriach realnych można mówić o znaczącym spadku pozapłacowych wydatków bieżących.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zaplanowano w łącznej kwocie 90 074,6 mln zł, stanowiącej 10,4% wydatków ogółem budżetu państwa, warto jednak zwrócić uwagę, że ponad 55% tej kwoty stanowiły wydatki płacowe w trzech częściach: 29 – *Obrona narodowa*, 42 – *Sprawy wewnętrzne* (głównie Policja) oraz 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (głównie administracja skarbową), a kolejne prawie 32% stanowiły wydatki płacowe wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, urzędów wojewódzkich oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na wydatki płacowe pozostałych kilkudziesięciu urzędów centralnych i podległych im jednostek zaplanowano 11 757,3 mln zł, tj. 1,4% wydatków ogółem budżetu państwa.

⁷⁶ Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r., na str. 209, spadek kosztów realizacji zadań Funduszu Solidarnościowego „wynika głównie z rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, zgodnie z którą od 2024 r. dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego będzie finansowane z budżetu państwa”. Należy również zauważyć, że w ustawie budżetowej na rok 2023 w Planie finansowym Funduszu Solidarnościowego ujęto dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów (tzw. trzynasta emerytura) w wysokości 14 800 mln zł. Środków tych nie ujęto w planie finansowym tego funduszu na 2024 r.

Największy kwotowo wzrost planowanych wydatków w grupie „Wydatki bieżące jednostek budżetowych” odnotowano w części 29 – *Obrona narodowa*. Limit wydatków w tej części wzrósł o 5506,2 mln zł, a w wartościach procentowych o 14%, z jednej strony o 54,2% wzrosły wydatki w rozdziale 75204 – *Centralne wsparcie*, a o 29,3% wydatki na wojska lądowe, a z drugiej strony o 9,5% zmniejszyły się wydatki planowane na zabezpieczenie wojsk.

Wydatki planowane w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* wzrosły o 29,6%, głównie z przeznaczeniem na działalność Policji i Straży Granicznej, przy czym dynamika wydatków Komendy Głównej i jednostek terenowych Policji miała być dużo wyższa od dynamiki wydatków komend wojewódzkich i powiatowych Policji. Wydatki planowane w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* miały wzrosnąć o 39,8%, głównie w wyniku wzrostu wydatków na działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi. Wydatki planowane w części 46 – *Zdrowie* miały wzrosnąć o 47%, przede wszystkim w związku z finansowaniem staży i specjalizacji medycznych. Ponadto wydatki planowane w częściach obejmujących sądy powszechne miały wzrosnąć średnio o 24,9%, a w częściach obejmujących województwa – o 23,9%.

Po uwzględnieniu powyższych zmian względem 2023 r., największe wydatki w grupie „Wydatki bieżące jednostek budżetowych” zaplanowano na:

- zabezpieczenie wojsk, centralne wsparcie sił zbrojnych i Wojska Lądowe – w łącznej wysokości 32 179,8 mln zł,
- jednostki sądownictwa powszechnego i jednostki powszechne prokuratury – w łącznej wysokości 16 707 mln zł,
- komendy powiatowe i wojewódzkie Policji – w łącznej wysokości 15 175 mln zł.

Porównanie projektów ustawy budżetowej na 2024 r. z sierpnia i września 2024 r. wskazuje na znaczące zwiększenia limitów wydatków w grupie „Wydatki bieżące jednostek budżetowych”, w poszczególnych paragrafach i w większości części budżetowych, dopiero na końcowym etapie prac nad budżetem państwa. Świadczy to o niedoskonałości i wciąż niskiej przydatności planowania wieloletniego, w ramach którego obarcza się poszczególnych dysponentów budżetu państwa dodatkowymi obowiązkami planistycznymi, lecz nie ma to dużego przełożenia na poprawę planowania wydatków na wcześniejszych etapach prac nad ustawą budżetową w porównaniu z okresem sprzed wdrożenia planowania trzyletniego.

Wydatki majątkowe budżetu państwa zaplanowano w wysokości 75 188 mln zł, z tego w grupie „Wydatki majątkowe” w wysokości 73 204,1 mln zł, a w grupie „Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej” w wysokości 1984 mln zł. Wydatki majątkowe budżetu państwa miały być wyższe o 5644 mln zł, tj. o 8,1% od wydatków majątkowych zaplanowanych na 2023 r. Oznacza to, że tempo wzrostu tych wydatków miało być niższe od tempa wzrostu produktu krajowego brutto. Jednocześnie udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu państwa miał zmniejszyć się z 10% w 2023 r. do 8,7% w 2024 r. Z perspektywy całego sektora rządowego wyciąganie wniosków ze zmian zachodzących w budżecie państwa mogą być jednak mylące, bowiem w dalszym ciągu znaczące inwestycje miały być finansowane z pominięciem tego budżetu, w tym z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Z kwoty 73 204,1 mln zł wydatków zaplanowanych na 2024 r. w grupie „Wydatki majątkowe” 52 014,1 mln zł, tj. 71,1%, zaplanowano w części 29 – *Obrona narodowa*. Wydatki w tej części wzrosły o 29,6% w porównaniu z 2023 r. Znaczące wydatki w omawianej grupie zaplanowano również w części 83 – *Rezerwy celowe* – 3655,5 mln zł – oraz w części 39 – *Transport* – 3345,1 mln zł, a także w części 46 – *Zdrowie* –

2761,6 mln zł, 42 – *Sprawy wewnętrzne* – 1967,2 mln zł oraz 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 1785,2 mln zł. Szczególnie wysoką dynamikę wydatków w grupie „Wydatki majątkowe”: odnotowano w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, wydatki te bowiem miały wzrosnąć o 82,2% w porównaniu z 2023 r.

Planowane wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa miały wzrosnąć z 62 000 mln zł w 2023 r. do 66 500 mln zł w 2024 r., tj. o 7,3%. Wielkość relacji tych wydatków do produktu krajowego brutto miała się utrzymać na poziomie 1,8%, natomiast ich udział w wydatkach ogółem budżetu państwa miał się zmniejszyć z 8,9% do 7,7%. Warto odnotować, że udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych miał wzrosnąć w tym okresie z 11,7% do 14,3%. Mimo to udział ten w stosunku do wcześniejszych okresów miał pozostać wciąż stosunkowo niski. Na przykład w 2021 r. udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych w wydatkach ogółem na obsługę długu Skarbu Państwa wyniósł 23,6%.

Wydatki planowane w grupie „Środki własne Unii Europejskiej” miały wzrosnąć z 34 882,6 mln zł w 2023 r. do 36 460,1 mln zł w 2024 r., tj. o 4,5%. Udział wydatków z tej grupy, zaplanowanych w rezerwie celowej, miał wzrosnąć z 5,2% w 2023 r. do 5,5% w 2024 r. Rezerwa miała wynieść 2 mld zł, a utworzono ją w związku z projektem rewizji Wieloletnich Plan Finansowych 2021-2027 i planowanymi dodatkowymi wydatkami UE, przede wszystkim związanymi z wojną w Ukrainie.

Wydatki planowane na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE zmniejszyły się z 16 126,7 mln zł w 2023 r. do 14 668,5 mln zł w 2024 r., tj. o 8,9%. W porównaniu z 2023 r. Największe kwotowo spadki nastąpiły w rozdziałach 75818 – *Rezerwy ogólne i celowe*, 75864 – *Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego* i 60002 – *Infrastruktura kolejowa*.

Aż 46,4% środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE, tj. 6839,5 mln zł zaplanowano w rezerwie celowej. Zaplanowanie tak dużej części wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE w rezerwie uzasadniono tym, że na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej nie można było dokonać podziału wszystkich wydatków na poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej. Ponadto rezerwa obejmuje wydatki na umowy, których podpisanie jest dopiero planowane. Wskazano także, że różny stopień zaawansowania realizacji programów operacyjnych nie pozwala w pełni określić wszystkich potrzeb dysponentów⁷⁷.

Pod względem wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE, drugą, po rezerwach celowych, częścią budżetową miał być *Rozwój regionalny* – 2532 mln zł, tj. 17,2% wydatków ogółem planowanych w tej grupie. W części 33 – *Rozwój wsi* zaplanowano 2380,7 mln zł, tj. 16,2% wydatków ogółem tej grupy, a w części 39 – *Transport* – 952,1 mln zł, tj. 6,5% wydatków ogółem.

Wysoki wzrost wydatków budżetu państwa miał być częściowo sfinansowany za pomocą wyższych dochodów, a częściowo za pomocą zwiększonego deficytu. W 2024 r. deficyt budżetu państwa miał wynieść 184 000 mln zł, co oznaczało wzrost o 92 000 mln zł, tj. o 100% względem ustawy budżetowej na rok 2023. W relacji do PKB miał on wynieść 4,9%. Dla porównania deficyt budżetu państwa w 2023 r. miał wynieść 2,7% PKB – zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 – a latach 2021-2022 nie przekraczał 1% PKB. Należy jednak zauważyć, że w latach poprzednich znacznie większa część deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych była planowana poza budżetem państwa,

⁷⁷ Str. 73-74 uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r.

przez co porównanie tych danych jest mało przydatne przy analizie stopnia nierównowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.

(akta kontroli: tom XI str. 289-308, tom XII str. 98-100, pliki 1, 3, 6, 8)

Najważniejsze zmiany w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 wprowadzone w grudniu 2023 r.

W projekcie z grudnia 2023 r. zmieniono prognozę dochodów, m.in. w związku z urealnieniem prognozy CIT, oraz zwiększono limit wydatków m.in. w związku ze zwiększeniem skali podwyżek wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych i podwyżek dla nauczycieli. Prognozowane dochody zmniejszyły się z 684 515,4 mln zł do 682 375,7 mln zł, tj. o 2139,7 mln zł, a limit wydatków wzrósł z 849 285,4 mln zł do 866 375,7 mln zł, tj. o 17 090,3 mln zł. Na skutek tych zmian deficyt budżetu państwa zwiększył się o 19 230 mln zł, ze 164 770 mln zł do 184 000 mln zł.

Najważniejsze zmiany w prognozie dochodów dotyczyły:

- 1) zmniejszenia o 8246 mln zł planowanych dochodów z CIT,
- 2) zwiększenia o 3800 mln zł planowanych dochodów z VAT,
- 3) zwiększenia o 1500 mln zł planowanych wpływów z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat,
- 4) zmniejszenia o 943 mln zł planowanych dochodów z cła.

Wzrost wydatków nastąpił w większości części budżetowych w związku z zaplanowaniem w budżecie państwa 20-procentowej podwyżki wynagrodzeń dla pracowników państwowych jednostek budżetowych, żołnierzy i policjantów oraz 30-procentowej podwyżki dla nauczycieli, a dla nauczycieli początkujących 33-procentowej podwyżki. Porównanie wydatków na wynagrodzenia osobowe i pochodne⁷⁸ zawartych w projektach ustawy budżetowej z września i grudnia wskazuje na zwiększenie limitu tej grupy wydatków o 5,2%, przy czym wzrost ten nie obejmował wynagrodzeń jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp, gdyż zmiany planów wydatków tych jednostek dokonuje Sejm.

Analizując zmiany limitu wydatków w układzie grup ekonomicznych warto zauważyć wysoki wzrost wydatków w grupie „Dotacje i subwencje”, wynoszący 16 760,9 mln zł. Wzrosły przede wszystkim wydatki planowane w części 82 – *Subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego* (o 14 613,1 mln zł) w związku ze zwiększeniem podwyżek dla nauczycieli oraz odblokowaniem części rozwojowej subwencji ogólnej, a także środki planowane w części 83 – *Dotacje celowe* (o 6577,1 mln zł). Warto także odnotować wzrost o 2921,1 mln zł wydatków w części 39 – *Transport*, w tym o 2318,1 mln zł na infrastrukturę kolejową, a także o 2701 mln zł w części 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* na działalność dydaktyczną i badawczą z uwzględnieniem podwyżek dla nauczycieli akademickich. Istotny spadek planowanych wydatków (o 14 613,1 mln zł) w tej grupie ekonomicznej odnotowano natomiast w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* w związku z obniżeniem dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W projekcie z grudnia 2023 r. wydatki w tej grupie zaplanowano w wysokości 373 020,3 mln zł.

Najważniejsze zmiany wprowadzone w czasie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową na rok 2024

W czasie prac parlamentarnych przesunięto pomiędzy częściami budżetowymi planowane wydatki na kwotę 268,6 mln zł. Zmniejszono przede wszystkim limity wydatków niektórych organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp. W największym stopniu dotyczyło to:

⁷⁸ § 401-412 i § 478-480.

- a) Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, któremu zmniejszono limit wydatków o 68,3 mln zł,
- b) Najwyższej Izby Kontroli, której zmniejszono limit wydatków o 57,4 mln zł,
- c) Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, której zmniejszono limit wydatków o 49 mln zł,
- d) Sądu Najwyższego, któremu zmniejszono limit wydatków o 26,5 mln zł.

Jednocześnie trzem organom i jednostkom z tej grupy – Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka i Kancelarii Senatu zwiększono limity wydatków łącznie o 12,4 mln zł.

Warto również odnotować zmniejszenie o 40 mln zł limitu wydatków w części 44 – *Zabezpieczenie społeczne*. Środki te zostały przeniesione do rezerwy celowej na realizację programu „Senior+” i programu na rzecz Osób Starszych „Aktywni+”.

W czasie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową na rok 2024 zwiększono przede wszystkim środki planowane w rezerwach budżetowych. Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w rozdziale 3.

Przesunięcie prognozowanych dochodów pomiędzy poszczególnymi paragrafami było dużo mniej istotne niż przesunięcia po stronie wydatków pomiędzy poszczególnymi częściami. Dokonano przesunięć prognozy dochodów o 3,6 mln zł. Między innymi zmniejszono prognozę dochodów z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych o 1,5 mln zł i zwiększono prognozę wpływów z różnych opłat o 1,9 mln zł.

(akta kontroli: tom XI str. 289-308, tom XII str. 98-100, pliki 1, 3, 5, 6, 8-13)

Wydatki na ochronę zdrowia

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r. na finansowanie ochrony zdrowia zaplanowano:

- wydatki w części 46 – *Zdrowie* w kwocie 27 361,7 mln zł, z tego w budżecie państwa – 26 716,1 mln zł i w budżecie środków europejskich – 645,7 mln zł,
- wydatki w innych częściach budżetowych w dziale 851 – *Ochrona zdrowia* w kwocie 6364,5 mln zł, z tego w budżecie państwa – 6362,8 mln zł i w budżecie środków europejskich – 1,7 mln zł,
- wydatki budżetu państwa w części 66 – *Rzecznik Praw Pacjenta* w kwocie 20,3 mln zł⁷⁹.

Łącznie w budżecie państwa i budżecie środków europejskich na ochronę zdrowia zaplanowano 33 746,6 mln zł.

Na późniejszym etapie, w projekcie przekazanym do Sejmu RP we wrześniu 2023 r., kwota wydatków została zwiększona o 159,1 mln zł, do 33 905,7 mln zł. Wydatki w części 46 – *Zdrowie* – łącznie w budżecie państwa i budżecie środków europejskich – zwiększono o 189,6 mln zł, w części 66 – *Rzecznik Praw Pacjenta* – o 5,1 mln zł, zaś wydatki w innych częściach budżetowych w dziale 851 *Ochrona zdrowia* zmniejszono o 35,6 mln zł.

Ponadto, według kalkulacji sporządzonej w Ministerstwie Finansów, planowane poza budżetem państwa nakłady na finansowanie ochrony zdrowia w 2024 r. obejmowały:

- 1) koszty Narodowego Funduszu Zdrowia ujęte w planie finansowym tego funduszu, z wyłączeniem kosztów finansowanych z dotacji z budżetu państwa

⁷⁹ Od 2024 r. po raz pierwszy przy kalkulacji nakładów na ochronę zdrowia brane są pod uwagę wydatki w części 66 – *Rzecznik Praw Pacjenta*, w związku ze zmianą art. 131c ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 146, ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej).

- oraz ze środków przekazywanych z Funduszu Medycznego, w wysokości 156 546,4 mln zł,
- 2) odpis dla Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji⁸⁰, ujęty w planie finansowym NFZ, w wysokości 82,3 mln zł,
 - 3) koszty ujęte w planie finansowym Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych w wysokości 12,3 mln zł⁸¹,
 - 4) odpis dla Agencji Badań Medycznych⁸², ujęty w planie finansowym NFZ, w wysokości 460 mln zł,
 - 5) koszty ujęte w planie finansowym Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych w wysokości 4,4 mln zł,
 - 6) koszty ujęte w rocznym planie finansowym Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych w wysokości 6,9 mln zł⁸³.

Zgodnie z powyższym wyliczeniem kwota planowanych nakładów na finansowanie ochrony zdrowia w 2024 r. miała wynieść łącznie 191 018,1 mln zł, tj. o 163,5 mln zł więcej od ustawowego minimum określonego w art. 131c ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. W myśl tego przepisu na finansowanie ochrony zdrowia w 2024 r. należało przeznaczyć środki w wysokości nie niższej niż 6,20% produktu krajowego brutto⁸⁴, co oznaczało konieczność zaplanowania na ten cel co najmniej 190 854,6 mln zł. Warunek ten został spełniony.

W przedłożonym Sejmowi przez nową Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 19 grudnia 2023 r. wydatki budżetu państwa na ochronę zdrowia zwiększono o dodatkowe 1094,7 mln zł, z tego wydatki w częściach: 46 – *Zdrowie* – o 458,5 mln zł, 83 – *Rezerwy celowe* – o 433,4 mln zł, 85/02-32 – *Województwa* – o 201,6 mln zł i 66 – *Rzecznik Praw Pacjenta* – o 1,3 mln zł. Najistotniejsze zmiany polegały na zaplanowaniu dodatkowych środków na zwiększenie wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej⁸⁵ oraz środków na finansowanie procedury *in vitro*⁸⁶.

Na etapie przekazania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 do Sejmu w grudniu 2023 r. łączne nakłady na ochronę zdrowia ze wszystkich wcześniej wymienionych źródeł miały wynieść 192 112,8 mln zł, tj. o 1258,2 mln zł więcej od ustawowego minimum. Kwota planowanych nakładów stanowiła 6,24% PKB osiągniętego w 2022 r., co oznacza, że spełniony został warunek określony w art. 131c ust. 1 pkt 1

⁸⁰ Odpis, o którym mowa w art. 31t ust. 5-9 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁸¹ Koszty ogółem ujęte w planie funduszu w kwocie 38 mln zł zostały pomniejszone o transfer środków z NFZ w wysokości 25,7 mln zł z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym.

⁸² Odpis, o którym mowa w art. 97 ust. 3e ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁸³ Przy kalkulacji nakładów brano pod uwagę również koszty Funduszu Kredytowania Studiów Medycznych ujęte w planie finansowym tego funduszu oraz odpis dla Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych, o którym mowa w art. 97 ust. 3i i 3j ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, przy czym ze względu na konieczność wyeliminowania przepływu środków z budżetu państwa lub NFZ do tych funduszy wartość tych pozycji przyjęto w kwocie 0 zł.

⁸⁴ Wartość produktu krajowego brutto jest ustalana na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. z 2021 r. poz. 151), według stanu na dzień 31 sierpnia. Według obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2023 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2022 r. (M.P. poz. 506) wartość PKB w 2022 r. wyniosła 3078,3 mld zł.

⁸⁵ Np. w części 46 – *Zdrowie* zabezpieczono dodatkowe środki w wysokości 45,1 mln zł na wzrost wynagrodzeń do 20% oraz w wysokości 321,7 mln zł – na wzrost wynagrodzeń w uczelniach medycznych do 30%.

⁸⁶ W części 83 – *Rezerwy celowe* dodano m.in. rezerwę celową poz. 75 *Środki na finansowanie programu polityki zdrowotnej leczenia niepłodności obejmującego procedury medyczne wspomaganej prokreacji, w tym zapłodnienie pozaustrojowe* w wysokości 500 mln zł.

lit. g ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Należy jednak podkreślić, że w odniesieniu do wielkości PKB prognozowanej na rok 2024, nakłady na ochronę zdrowia stanowiły 5,09%. Pomimo podnoszenia ustawowego wskaźnika minimalnych nakładów na tę dziedzinę (z 5,30% w 2021 r., poprzez 5,75% w 2022 r. i 6,00% w 2023 r., do 6,20% w 2024 r.)⁸⁷ w analizowanym okresie stosunek planowanych nakładów na ochronę zdrowia⁸⁸ do PKB prognozowanego na ten sam rok, na który planuje się nakłady, pozostawał na zbliżonym poziomie (5,12% w 2021 r. oraz 5,09% w latach 2022, 2023 i 2024).

Na etapie prac parlamentarnych w zakresie środków na ochronę zdrowia w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie wprowadzono znaczących zmian.⁸⁹

(akta kontroli: tom III str. 1-108, 372, 378-379, 391, 401-402, 416, 426-427)

Wydatki na cele obronne

W myśl art. 40 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁹⁰, w 2024 r. na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należało przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 3% produktu krajowego brutto, przy czym udział wydatków majątkowych w tej kwocie miał wynieść co najmniej 20%. Wymogi te zostały spełnione. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 24 sierpnia 2023 r., przyjętym przez Radę Ministrów i przekazanym Radzie Dialogu Społecznego, zaplanowano wydatki budżetu państwa na cele obronne w kwocie 113 348,9 mln zł⁹¹, stanowiącej 3% wartości PKB przyjętej w założeniach projektu budżetu państwa na rok 2024⁹². W ramach wymienionej kwoty na wydatki majątkowe przeznaczono 49 300,8 mln zł⁹³, tj. 43,5% środków. Oprócz ww. wydatków w budżecie państwa zaplanowano rezerwę celową poz. 69 *Środki na realizację uchwały Rady Ministrów dotyczącej programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi” i zapewnienia warunków jego realizacji* w wysokości 4800 mln zł, co oznacza, że *de facto* na cele obronne planowano przeznaczyć 118 148,9 mln zł, tj. 3,1% PKB.

Na dalszym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, we wrześniu 2023 r., kwota ww. rezerwy została włączona do wydatków w części 29 – *Obrona narodowa*. Według projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z 26 września 2023 r., wydatki budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych miały wynieść 118 140 mln zł⁹⁴, tj. 3,1% PKB. Taką samą kwotę nakładów na cele obronne przewidywały projekt ustawy budżetowej na rok 2024 przedłożony przez nową Radę Ministrów Sejmowi w grudniu 2023 r. oraz ustawa budżetowa na rok 2024 r. z dnia 18 stycznia 2024 r.⁹⁵.

⁸⁷ Art. 131c ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁸⁸ Na etapie przekazania projektu ustawy budżetowej do Sejmu.

⁸⁹ Jedynie rezerwę celową poz. 74 *Środki na zadania w obszarze zdrowia* zmniejszono o 0,7 mln zł, z 1316,5 mln zł do 1315,8 mln zł.

⁹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

⁹¹ Wydatki w części 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 112 733,5 mln zł oraz wydatki w dziale 752 – *Obrona narodowa* poza częścią 29 w kwocie 615,4 mln zł.

⁹² Prognozowana wartość PKB na 2024 r. to 3778 mld zł.

⁹³ Wydatki majątkowe w części 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 49 164,4 mln zł oraz w dziale 752 – *Obrona narodowa* w innych częściach budżetu państwa w kwocie 136,3 mln zł.

⁹⁴ Wydatki w części 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 117 529,7 mln zł oraz wydatki w dziale 752 – *Obrona narodowa* poza częścią 29 w kwocie 610,3 mln zł.

⁹⁵ Według projektu z grudnia 2023 r. oraz ustawy budżetowej na rok 2024 podana kwota 118 140 mln zł obejmowała wydatki w części 29 – *Obrona narodowa* w wysokości 117 519,8 mln zł oraz wydatki w dziale 752 – *Obrona narodowa* poza częścią 29 w wysokości 620,2 mln zł.

W ramach wymienionej kwoty na wydatki majątkowe przeznaczono 52 150,4 mln zł⁹⁶, tj. 44,1% środków.

Zauważenia wymaga, że do wydatków obronnych, podobnie jak w latach 2020-2023, zaliczono środki finansowe przeznaczone na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. W myśl art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: uPoswin)⁹⁷ środki na te zadania nie powinny być zaliczane do wydatków na cele obronne⁹⁸, przy czym przepis ten odwołuje się do ustalania wysokości nakładów w oparciu o art. 7 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁹, nie zaś do planowania wydatków na podstawie art. 40 ustawy o obronie Ojczyzny. Omawiany przepis art. 460 ust. 10 uPoswin dotychczas nie został usunięty z porządku prawnego ani dostosowany do nowych regulacji. Opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy o budżecie na rok 2024 przewidywał, iż przepis art. 460 ust. 10 uPoswin w 2024 r., podobnie jak w latach 2020-2023, nie będzie stosowany¹⁰⁰. W związku z tym środki przeznaczone na kształcenie w uczelniach wojskowych osób cywilnych zaliczono do wydatków na cele obronne. Według projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r. wysokość tych wydatków miała wynieść 326,4 mln zł, a według ustawy budżetowej na rok 2024 r. ostatecznie zaplanowano na ten cel 369 mln zł. Wątpliwości NIK budzi zaliczanie tych wydatków do wydatków na cele obronne, na co NIK wskazywała już w wystąpieniu pokontrolnym po przeprowadzonej w 2022 r. kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*. Kwalifikowanie ww. zadań do wydatków obronnych planowanych na 2023 r. ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów uzasadnił tym, że studenci studiów stacjonarnych i doktoranci, będący osobami cywilnymi kształceni w uczelniach wojskowych nabywają kwalifikacje, które mogą być przydatne do pracy w zakresie obronności państwa. Zdaniem NIK potencjalny związek z obronnością państwa może mieć także wiele innych wydatków zaplanowanych w budżecie państwa, np. w obszarze infrastruktury czy bezpieczeństwa publicznego. Należy wziąć pod uwagę fakt, że na etapie opracowywania i uchwalania ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce uznano, że omawiane wydatki nie służą realizacji celów obronnych Polski.

(akta kontroli: tom III str. 109-137, 372-374, 386, 391, 395-396, 444, 448-449)

Wyżej wymienione wydatki zaplanowane w budżecie państwa w kwocie 118 140 mln zł stanowiły jedynie część nakładów, jakie planowano ponieść ze środków publicznych na cele obronne w 2024 r. Wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: FWSZ) prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego miały w 2024 r. wynieść, według planu finansowego tego funduszu, 53 522,8 mln zł¹⁰¹, z tego:

⁹⁶ Wydatki majątkowe w części 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 52 014,1 mln zł oraz w dziale 752 – *Obrona narodowa* w innych częściach budżetu państwa w kwocie 136,3 mln zł.

⁹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.

⁹⁸ Zgodnie z art. 460 ust. 10 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wydatki ze środków finansowych, o których mowa w ust. 8 pkt 2 (tj. środków finansowych przeznaczonych na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi) nie stanowią wydatków budżetowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 161. Ustawa została uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r., w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

¹⁰⁰ W uchwalonej 16 stycznia 2024 r. ustawie o budżecie na rok 2024 stanowi o tym art. 7.

¹⁰¹ W trakcie 2024 r. plan był zmieniany; po zmianie nr 1 z kwietnia 2024 r. wielkość planowanych wydatków wynosiła 52 589,7 mln zł, po zmianie nr 2 z listopada 2024 r. – 47 961,5 mln zł.

- wydatki na realizację celów określonych w programie rozwoju Sił Zbrojnych – 45 875 mln zł,
- wydatki na organizację i obsługę finansowania dłużnego – 7641,3 mln zł,
- wynagrodzenie prowizyjne dla BGK – 6,5 mln zł.

Jednym ze źródeł finansowania funduszu miała być wpłata z budżetu państwa w wysokości 12 804,8 mln zł.

Po zsumowaniu wydatków z budżetu państwa na cele obronne oraz wydatków FWSZ i wyeliminowaniu planowanej wpłaty z budżetu, otrzymujemy kwotę 158 858 mln zł, stanowiącą 4,2% prognozowanego PKB. Jednak biorąc pod uwagę wyłącznie wydatki FWSZ na realizację celów określonych w programie rozwoju Sił Zbrojnych (45 875 mln zł), łączna kwota nakładów planowanych na cele obronne w budżecie państwa i FWSZ wyniosła 151 210,2 mln zł i stanowiła 4% prognozowanego PKB.

(akta kontroli: tom III str. 318-337)

Wydatki na infrastrukturę transportu lądowego

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego¹⁰² wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Według prognozy sporządzonej w Departamencie Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów w lipcu 2023 r. dochody z tytułu podatku akcyzowego od paliw silnikowych (benzyna, diesel, lpg) w 2024 r. miały wynieść 37 362,7 mln zł. W sierpniu 2023 r. prognozowaną kwotę podwyższono do 37 672,4 mln zł, a następnie w grudniu 2023 r. – do 37 878,5 mln zł.

W związku z tym wydatki, o których mowa w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego powinny wynieść:

- na etapie ustalania wstępnej kwoty wydatków na rok 2024 – co najmniej 6725,3 mln zł,
- na etapie opracowania sierpniowego projektu ustawy budżetowej na rok 2024 (przedstawionego RDS) – co najmniej 6781 mln zł,
- na etapie opracowania grudniowego projektu ustawy budżetowej na rok 2024 r. (przedstawionego nowej Radzie Ministrów) – co najmniej 6818,1 mln zł.

Na każdym etapie prac warunek ten został spełniony. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r., przekazany Radzie Dialogu Społecznego, na infrastrukturę transportu lądowego zaplanowano 11 255,2 mln zł¹⁰³, co stanowiło 29,9% prognozowanych na 2023 r. wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

W projekcie ustawy budżetowej z 26 września 2023 r., przekazany do Sejmu, środki na tę infrastrukturę zwiększono o 0,8 mln zł¹⁰⁴, a następnie w projekcie ustawy budżetowej z 19 grudnia 2023 r., przyjętym przez nową Radę Ministrów

¹⁰² Dz. U. z 2021 r. poz. 688.

¹⁰³ Wzięto pod uwagę wydatki budżetu państwa w części 39 – *Transport*, w dziale 600 – *Transport i łączność*, w rozdziałach: 60002 – *Infrastruktura kolejowa* – 5600,3 mln zł, 60011 – *Drogi publiczne krajowe* – 4902,3 mln zł i 60012 – *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad* – 752,6 mln zł.

¹⁰⁴ Zwiększono kwotę wydatków w rozdziale 60012 – *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad* o 750 tys. zł (w ramach wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej).

i przekazanych do Sejmu, dodatkowo o 2506,1 mln zł, tj. do kwoty 13 762,1 mln zł¹⁰⁵, stanowiącej 36,3% prognozowanych na 2024 r. wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim ze zwiększenia planowanych środków na realizację *Rządowego programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku*¹⁰⁶.

Na etapie prac parlamentarnych wyżej wymieniona kwota wydatków (13 762,1 mln zł) nie uległa zmianie.

Ponadto w budżecie państwa zaplanowano środki na dofinansowanie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w wysokości 1908,6 mln zł, z tego 500 mln zł w części 29 – *Obrona narodowa* oraz 1408,6 mln zł w rezerwie celowej poz. 5 – *Uzupełnienie środków dla Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*, z przeznaczeniem na wpłatę w ramach części 39 – *Transport*. Tym samym spełnione zostały wymogi określone w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg¹⁰⁷, w zakresie zapewnienia wpłaty z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie (art. 5 ust. 1 pkt 2), oraz nieprzekroczenia maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie funduszu w 2024 r. w wysokości 1908,6 mln zł (art. 51 ust. 1 pkt 7).

(akta kontroli: tom III str. 138-193, 375, 399, 423-424, 452)

Wydatki na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki

Przepis art. 383 uPoswin wprowadził mechanizm corocznego waloryzowania środków finansowych planowanych w budżecie państwa na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki¹⁰⁸. Zgodnie z art. 304 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy

¹⁰⁵ Wydatki budżetu państwa w części 39 – *Transport*, w dziale 600 – *Transport i łączność*, w rozdziałach: 60002 – *Infrastruktura kolejowa* – 8102,9 mln zł, 60011 – *Drogi publiczne krajowe* – 4905,8 mln zł i 60012 – *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad* – 753,3 mln zł.

¹⁰⁶ Program został zatwierdzony 7 listopada 2023 r., uchwałą Rady Ministrów nr 208/2023. Stanowi on kontynuację 5-letniego programu pn. *Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku*, przyjętego uchwałą nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. Środki na realizację programu, w stosunku do planowanych na etapie wrześniowego projektu ustawy budżetowej zwiększono o 2318,1 mln zł, z 3724 mln zł do 6042,1 mln zł.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 94.

¹⁰⁸ Przepis art. 383 uPoswin stanowi:

1. Środki finansowe planowane w budżecie państwa na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki są waloryzowane corocznie co najmniej o sumę:
 - 1) iloczynu prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, i wskaźnika waloryzacji w części wydatków w zakresie finansowania nauki oraz
 - 2) wskaźnika planowanego w budżecie państwa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w części wydatków w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego.
2. Wskaźnik waloryzacji, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, w roku 2019 wynosi 1,25. Od roku 2020 do roku 2028 wskaźnik waloryzacji ulega zwiększeniu corocznie o 0,1.
3. Środki, o których mowa w ust. 1, obejmują wydatki budżetowe w:
 - 1) części budżetu państwa, której dysponentem jest minister;
 - 2) dziale "szkolnictwo wyższe i nauka" w innych częściach budżetu państwa.
4. Podstawą do waloryzacji na każdy kolejny rok jest odpowiednio kwota wydatków zwaloryzowanych w zakresie finansowania nauki oraz kwota wydatków zwaloryzowanych w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego w roku poprzednim.
5. Środki finansowe planowane w budżecie państwa na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki na dany rok budżetowy nie mogą być niższe niż środki planowane w roku poprzedzającym dany rok budżetowy.

wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁰⁹ (dalej: uPwuPoswin) podstawę dla waloryzacji wydatków na rok 2019 stanowiły wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na 2018 rok.¹¹⁰

Kwoty bazowe, obliczone zgodnie z art. 304 uPwuPoswin, wynosiły:

- 6966,7 mln zł – w zakresie finansowania nauki,
- 16 113,6 mln zł – w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego.

Zwaloryzowane – według mechanizmu określonego w art. 383 uPoswin – środki na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki w 2024 r. powinny wynosić co najmniej 30 378,2 mln zł.

W opracowanym w Ministerstwie Finansów projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 23 sierpnia 2023 r. na szkolnictwo wyższe i naukę zaplanowano 32 474,4 mln zł, tj. o 2096,2 mln zł więcej od wymaganego minimum określonego zgodnie z art. 383 uPoswin. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 przyjętym przez Radę Ministrów 24 sierpnia 2023 r., przekazanym Radzie Dialogu Społecznego, wielkość planowanych na tę dziedzinę środków nie uległa zmianie, co oznacza, że spełniony został warunek określony w art. 383 uPoswin.

Na późniejszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2024 wielkość środków finansowych na szkolnictwo wyższe i naukę była sukcesywnie zwiększana:

- według projektu z 26 września 2023 r. (przekazanego do Sejmu) – o 2617,3 mln zł, do kwoty 35 091,7 mln zł,
- według projektu z 16 grudnia 2023 r., przekazanego nowej Radzie Ministrów – o 3007,3 mln zł, do kwoty 38 099 mln zł,
- według projektu z 19 grudnia 2023 r., przekazanego do Sejmu – o 330 mln zł, do kwoty 38 429 mln zł,
- według ustawy budżetowej na rok 2024 – o 0,3 mln zł, do kwoty 38 429,3 mln zł.

Najistotniejsze zmiany wynikały ze zwiększania środków na wynagrodzenia. Na etapie oszacowania wstępnych kwot wydatków zakładano waloryzację wynagrodzeń na poziomie 6,6%, tj. zgodnie z prognozowaną inflacją. We wrześniowym projekcie ustawy budżetowej zaplanowano wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz wynagrodzeń nauczycieli na poziomie 12,3%. Natomiast według grudniowego projektu ustawy budżetowej podwyżki miały wynieść 20%, a w przypadku nauczycieli akademickich – 30%¹¹¹.

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 1669.

¹¹⁰ Art. 304 uPwuPoswin stanowi:

1. Podstawą dla waloryzacji na rok 2019 wydatków w zakresie finansowania nauki, o których mowa w art. 383 ust. 1 pkt 1 ustawy, o której mowa w art. 1, są wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na 2018 rok w części 28 Nauka oraz rezerwie celowej nr 84 pn. „Środki na zwiększenie nakładów w obszarze badań naukowych”, a także w ramach działu 730 Nauka w innych częściach budżetowych.
2. Podstawą dla waloryzacji na rok 2019 wydatków w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego, o których mowa w art. 383 ust. 1 pkt 2 ustawy, o której mowa w art. 1, są wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na 2018 rok w części 38 Szkolnictwo wyższe oraz rezerwie celowej nr 18 pn. „Środki na działalność Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej”, a także w ramach działu 803 Szkolnictwo wyższe w innych częściach budżetowych.

¹¹¹ W wyniku zwiększenia skali podwyżek wydatki na wynagrodzenia w części 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* miały wzrosnąć o 3288,5 mln zł, w części 46 – *Zdrowie* – o 447,3 mln zł, w części 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – o 90,1 mln zł, w części 29 – *Obrona narodowa* – o 84,8 mln zł, w części 21 – *Gospodarka morską* – o 38,6 mln zł, w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* – o 19,4 mln zł, w części 37 – *Sprawiedliwość* – o 6,7 mln zł, w części 67 – *Polska Akademia Nauk* – o 7 mln zł, w części 20 – *Gospodarka* – o 0,6 mln zł, w części 90 – *Akademia Kopernikańska* – o 0,1 mln zł. Podane kwoty zwiększenia środków na wynagrodzenia w zakresie części 20, 21, 24 29,

Oprócz tego we wrześniu 2023 r., decyzją ówczesnego kierownictwa Ministerstwa Finansów, Ministrowi Edukacji i Nauki zostały przyznane dodatkowe środki w wysokości 1538,5 mln zł, z których większość (1075 mln zł) przeznaczono na działalność dydaktyczną i badawczą⁴¹².

Ponadto na wniosek Ministra Nauki z 18 grudnia 2023 r. zwiększono subwencje na działalność badawczą dla instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk o 180 mln zł oraz dotacje na modernizację domów studenckich o 150 mln zł.

W zakresie wydatków na szkolnictwo wyższe i naukę wprowadzono jeszcze szereg innych zmian, przy czym korekty te dotyczyły mniejszych kwot wydatków.

Ostatecznie w ustawie budżetowej na rok 2024 na szkolnictwo wyższe i naukę zaplanowano 38 429,3 mln zł, z tego:

- w części 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* – 31 349,9 mln zł,
- w dziale 730 – *Szkolnictwo wyższe i nauka*, poza częścią 28 – 7079,3 mln zł, w tym najwięcej środków w częściach: 46 – *Zdrowie* – 3398 mln zł, 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 1338,8 mln zł i 29 – *Obrona narodowa* – 1205,6 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 194-311, 344, 347, 372-373, 391, 394, 416, 419, 444, 448)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zaplanowanie w budżecie państwa wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w wysokości 6 mld zł bez weryfikacji, czy prognoza NBP w tym zakresie z sierpnia 2023 r. jest aktualna, oraz pomimo informacji w mediach ogólnopolskich o prawdopodobnej stracie NBP w 2023 r.
2. Utworzenie w klasyfikacji budżetowej, po stronie dochodów, paragrafu 160 i rozdziałów 75690-75694, co przyczyniło się do pogorszenia przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego budżetu państwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Proces opracowania prognozy dochodów (bez części 77) i limitów wydatków budżetu państwa, co do zasady, przebiegał prawidłowo. Jedyna nieprawidłowość, jaką stwierdzono na etapie opracowania prognozy dochodów budżetu państwa, dotyczyła ujęcia w tej prognozie wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w wysokości 6 mld zł bez weryfikacji, czy prognoza NBP z sierpnia 2023 r. jest aktualna, oraz pomimo informacji w mediach ogólnopolskich o prawdopodobnej stracie NBP w 2023 r.

Nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi minimalną wysokość tych nakładów.

OBSZAR

6. Przebieg prac nad projektem ustawy budżetowej i opracowanie tego projektu wraz z uzasadnieniem

Opis stanu
faktycznego

Opracowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2027

Proces planowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2027 (dalej: WPFP) i ustawy budżetowej na rok 2024 zrealizowano w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej

37, 42, 46, 67 i 90 dotyczą wzrostu wydatków klasyfikowanych w dziale 730 – *Szkolnictwo wyższe i nauka*. W przypadku części 20 i 90 nastąpiło zwiększenie środków na wynagrodzenia do 12,3%, odpowiednio w Polskiej Agencji Kosmicznej i Akademii Kopernikańskiej.

⁴¹² Wydatki klasyfikowane w rozdziale 73014 – *Działalność dydaktyczna i badawcza*.

(dalej: nota budżetowa)¹¹³. Zgodnie z § 2 pkt 3 noty budżetowej, materiały do projektu budżetu państwa w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i projektu ustawy budżetowej są opracowywane na podstawie wskaźników budżetowych udostępnianych do dnia 2 stycznia, które mogą podlegać aktualizacji na kolejnych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej. Wskaźniki te, zgodnie z § 12 ust. 1 noty budżetowej, przekazuje dysponentom Minister Finansów. Informacja o wskaźnikach budżetowych, które należało wykorzystać do opracowania WFPF i projektu ustawy budżetowej na rok 2024, została opublikowana na stronie Ministerstwa Finansów już w dniu 4 października 2022 r.¹¹⁴ Minister Finansów poinformował dysponentów o aktualizacji tych wskaźników w dniach 4 maja oraz 20 czerwca 2023 r.

W dniu 21 kwietnia 2023 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt uchwały w sprawie WFPF, zawierający program konwergencji i określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji. W dniu 25 kwietnia 2023 r., czyli w terminie określonym w art. 106 ust. 2 uofp, Rada Ministrów przyjęła WFPF¹¹⁵. Dwa dni później, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego¹¹⁶ (dalej: ustawa o RDS), plan ten został przekazany Radzie Dialogu Społecznego.

Strony pracowników i pracodawców, w trybie art. 16 ust. 3 i ust. 4 ustawy o RDS, zgłosiły uwagi do WFPF¹¹⁷. Opinie dotyczyły przede wszystkim wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent. Partnerzy społeczni wskazali m.in., że prognozowany na 2024 r. wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej powinien być wyższy niż w WFPF, gdzie wyniósł 9,6%. Ponadto strona pracodawców postulowała przedstawienie prognoz w postaci wariantowej, zawierającej zarówno scenariusz otrzymania środków z KPO, jak i scenariusz braku takich środków. W czasie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2024 prognoza przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej została podwyższona. Prognozowany w WFPF wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wynosił 11,9% w 2023 r. i 9,6% w 2024 r., a w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 został zwiększony do 12,3% w 2023 r. i 9,8% w 2024 r.

(akta kontroli: tom IV str. 194-302; tom VI str. 1-6, 20-25, 41-47, 459-499, plik 105-106)

Opracowanie założeń projektu budżetu państwa na rok 2024

W dniu 13 czerwca 2023 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok 2024, uwzględniające ustalenia oraz kierunki działań zawarte w WFPF. Tego samego dnia Rada Ministrów przyjęła te założenia¹¹⁸, a dwa dni później zostały one skierowane do Rady Dialogu Społecznego. Tym samym dotrzymany został termin ustalony w art. 17 ust. 1 ustawy o RDS, w celu przedstawienia przez strony pracowników i strony pracodawców opinii lub propozycji, o których mowa w art. 16 ust. 2 tej ustawy.

¹¹³ Dz. U. poz. 745, ze zm.

¹¹⁴ *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – październik 2022 r.* <https://www.gov.pl/web/finanse/wytycznesytuacja-makroekonomiczna>

¹¹⁵ Uchwała nr 55 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026 (M. P. poz. 461).

¹¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.

¹¹⁷ Strony pracowników i pracodawców RDS nie przedstawiły wspólnej opinii do WFPF (art. 16 ust. 2 ustawy o RDS).

¹¹⁸ <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-projektu-budzetu-panstwa-na-rok-2024-2>

Do Ministerstwa Finansów, w trybie art. 17 ust. 4 ustawy o RDS¹¹⁹, wpłynęły opinie niektórych organizacji reprezentujących strony pracowników i strony pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, odnoszące się do *Założeń projektu budżetu państwa na rok 2024*. Organizacje te odniosły się krytycznie m.in. do ograniczenia publicznych nakładów brutto na środki trwałe, wskazując także na brak informacji w sprawie uzyskania wsparcia z KPO. Uwagi dotyczyły również potrzeby podwyższenia wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej, odmrożenia wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, uszczegółowienia informacji w sprawie prognozowanych wpływów oraz wydatków FUS. Wskazano także na brak informacji o działaniach rządu w celu zmniejszenia nierówności dochodowych. Dodatkowo OPZZ zaproponowało zastosowanie w 2024 r. waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych opartej na wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych, zwiększonym o co najmniej 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym oraz wprowadzenie ustawowego przepisu obligującego do waloryzacji świadczeń dwa razy w roku – w marcu i we wrześniu – w przypadku, jeżeli inflacja w pierwszym półroczu przekroczy określony próg.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, odnosząc się do przyczyn nieuwzględnienia tych uwag, podała, że w trakcie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 nie toczyły się prace legislacyjne w zakresie postulatu OPZZ dotyczącego wprowadzenia drugiej w 2024 r. waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Natomiast w kwestii zwiększenia komponentu wynagrodzeniowego wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych¹²⁰ poinformowała, iż Radzie Dialogu Społecznego nie udało się uzgodnić – w myśl art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – nowej, wyższej wysokości przedmiotowego zwiększenia. Stąd na mocy art. 89 ust. 5 tejże ustawy Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie wysokości zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2024 r. ustaliła wysokość przedmiotowego zwiększenia. Dodatkowo poinformowała, że w *Założeniach* nie zawarto informacji, czy rząd zamierza w 2024 r. zmniejszyć nierówności dochodowe przy użyciu instrumentów fiskalnych, ponieważ takie działania nie były planowane.

W sierpniowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 częściowo uwzględniono postulaty zgłoszone przez ww. organizacje na etapie opiniowania założeń projektu budżetu państwa. Kwota bazowa wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej miała wzrosnąć o 6,6%, z dniem 1 stycznia 2024 r. podniesiono wysokość świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł miesięcznie na dziecko w ramach Programu „Rodzina 800+”¹²¹, całkowicie odmrożono podstawę do naliczenia ZFŚS.¹²²

¹¹⁹ W terminach wskazanych w ust. 2 i ust. 3 ustawy o RDS, strony pracowników i pracodawców nie przedstawiły ani wspólnego, ani wspólnych dla stron stanowisk odnoszących się do *Założeń*.

¹²⁰ Art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (*Zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, jest przedmiotem corocznych negocjacji, w ramach Rady Dialogu Społecznego, przeprowadzanych w czerwcu, w roku poprzedzającym waloryzację*).

¹²¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r. poz. 1576).

¹²² W 2024 r. do ustalania odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (w odniesieniu do zasad ogólnych, nauczycieli oraz funduszy socjalnych dla osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych) mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 288), ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.), ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2024 r. poz. 242, ze zm.), ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa,

Oprócz tego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2024 uszczegółowiono informacje na temat KPO. Zawierały one kwoty oraz bloki tematyczne, na jakich skupiają się inwestycje w ramach tego programu.

(akta kontroli: tom IV str. 303-322; tom VI str. 459-499, plik 105-106)

Przebieg i terminy prac nad ustaleniem wstępnych kwot wydatków

Pisma Ministra Finansów informujące dysponentów części budżetowych o wstępnych kwotach wydatków na rok 2024 i wyjściowych kwotach wydatków na dwa kolejne lata (dalej: pisma limitowe) zostały przekazane w dniach 14 lipca – 3 sierpnia 2023 r., czyli z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym terminowe uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

Do dnia 4 sierpnia 2023 r. wszyscy dysponenci części budżetowych przedłożyli Ministrowi Finansów projekty planów dochodów i wydatków budżetu państwa we właściwych częściach.

(akta kontroli: tom IV str. 104-108, tom VI str. 1-6, 20-25)

Opracowanie projektu ustawy budżetowej przekazanego Radzie Dialogu Społecznego

Opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy budżetowej na rok 2024 wraz z uzasadnieniem został przekazany przez Ministra Finansów Radzie Ministrów w dniu 24 sierpnia 2023 r. Tego samego dnia projekt został przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Rady Dialogu Społecznego, co oznacza, że zapewniono dotrzymanie terminu wskazanego w art. 18 ust. 1 ustawy o RDS w powiązaniu z art. 141 uofp. Zgodnie z tymi przepisami strona rządowa kieruje projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem do RDS, w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i strony pracodawców, nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, co nastąpiło 29 września 2023 r.

(akta kontroli: tom IV str. 104-108)

Ponieważ nie wszystkie zgłaszane wcześniej postulaty zostały uwzględnione w sierpniowym projekcie ustawy budżetowej, organizacje reprezentujące strony pracowników w Radzie Dialogu Społecznego ponownie zgłosiły do Ministra Finansów, w trybie art. 18 ust. 4 ustawy o RDS¹²³, uwagi odnoszące się do projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Opinie przedstawiły: Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych. Odniosły się one krytycznie do projektu ustawy budżetowej na rok 2024¹²⁴, w szczególności zwróciły uwagę na:

- niewyjaśnienie wpływu wojny w Ukrainie na wzrost cen, z uwzględnieniem działań podjętych przez rząd;
- niewystarczający wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej;
- brak kontynuacji rozwiązań antyinflacyjnych,
- brak jasnych deklaracji w zakresie uzyskania wsparcia z KPO, jak i brak działań mających na celu uzyskanie takiego finansowania;

Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2024 r. poz. 1121, ze zm.) – w zależności od danej grupy zawodowej. Odpowiednie środki zostały zaplanowane zarówno w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024, jak i w samej ustawie uchwalonej w dniu 18 stycznia 2024 r.

¹²³ W terminach wskazanych w ust. 2 i ust. 3 ustawy o RDS nie zostały przedstawione ani wspólne, ani odrębne stanowiska stron pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego odnoszące się do projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

¹²⁴ Opinie: Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 18 września 2023 r., Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 19 września 2023 r., Forum Związków Zawodowych z dnia 20 września 2023 r.

- nieuwzględnienie wpływu na polski rynek pracy uchodźców oraz migrantów z Ukrainy,
- brak wystarczających działań na rzecz redukcji ubóstwa i ograniczenia zjawiska marginalizacji grup społecznych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji;
- brak możliwości oceny działań rządu ukierunkowanych na walkę ze społecznymi i gospodarczymi skutkami inwazji Rosji na Ukrainę, ponieważ są one prowadzone w większości poza budżetem;
- wydatkowanie środków Funduszu Pracy na cele inne niż ustawowe, np. na dofinansowanie Pracowniczych Planów Kapitałowych i na dwukrotny wzrost kosztów związanych z koordynacją przez asystenta rodziny zadań określonych w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”¹²⁵.

Jednocześnie NSZZ „Solidarność”, jak i OPZZ pozytywnie oceniły realizację zgłaszanego w poprzednich latach postulatu, aby w pełni odmrozić wysokość odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, dzięki czemu w 2024 r. wysokość ta została ustalona na podstawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2023 r.

Forum Związków Zawodowych zauważyło postępy w zakresie konsolidacji finansów publicznych, jednak uznało ich tempo za niewystarczające, wskazując, iż udział w wydatkach publicznych wydatków niezaprezentowanych w ustawie budżetowej jest wciąż znaczący, co zmusza opinię publiczną do „domyślenia się” działań rządu.

Zgłoszone przez związki zawodowe, na etapie opiniowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024, postulaty zostały częściowo uwzględnione. Dotyczyło to przede wszystkim:

- wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i wynagrodzeń nauczycieli,
- zwiększenia środków na pomoc dla rodzin w ramach nowego programu „Aktywny rodzic”¹²⁶, tj. finansowego wsparcia kobiet wracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka (1500 zł miesięcznie);
- zaplanowania środków na wypłatę dodatku osłonowego – wsparcia dla osób najuboższych w celu eliminacji zjawiska ubóstwa i wykluczenia energetycznego wynikającego z ustawy z 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła;
- uwzględnienia środków na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym.

(akta kontroli: tom IV str. 132-136, 139-158, 164)

Wprowadzenie powyższych zmian świadczy o uwzględnieniu przez Ministra Finansów i Radę Ministrów opinii i wniosków przekazanych przez partnerów społecznych na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Potwierdza to zasadność prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie ustawy budżetowej.

Opracowanie projektów ustawy budżetowej przekazanych do Sejmu we wrześniu i w grudniu 2023 r.

Po przedstawieniu w dniach 18-20 września 2023 r. przez niektóre organizacje, reprezentujące w Radzie Dialogu Społecznego strony pracowników i pracodawców,

¹²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1829.

¹²⁶ Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz. U. poz. 858).

opinii odnośnie projektu ustawy budżetowej na rok 2024 Minister Finansów w dniu 25 września 2023 r. ponownie skierował projekt tej ustawy pod obrady Rady Ministrów. Projekt został uchwalony w dniu 28 września 2023 r.¹²⁷, a następnego dnia został skierowany, wraz z uzasadnieniem, do Sejmu. Tym samym został zachowany termin wskazany w art. 222 Konstytucji, zgodnie z którym Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny¹²⁸. Sejm podjął prace nad budżetem na rok 2024 po wyborach do Parlamentu, które odbyły się 15 października 2023 r. Rozpoczęcie prac Sejmu nad ustawą budżetową poprzedziło wniesienie przez nowy gabinet Rady Ministrów w dniu 19 grudnia 2023 r. zmienionego projektu tej ustawy¹²⁹. Ustawa budżetowa na rok 2024 została uchwalona przez Sejm w dniu 18 stycznia 2024 r., a w dniu 31 stycznia 2024 r. ustawę podpisał Prezydent RP.

(akta kontroli: tom IV str. 40-48, 59-108, 111-112)

Kompletność ustawy budżetowej i uzasadnienia

Analiza projektu ustawy budżetowej na rok 2024 wykazała, że projekt ten zawierał wszystkie trzy elementy, o których mowa w art. 109 ust. 2 uofp, tj. budżet państwa, załączniki oraz postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z ustawy o finansach publicznych lub z odrębnych ustaw.

(akta kontroli: tom IV str. 1-39)

Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2024 zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, określone w art. 142 ust. 1 uofp. Mimo to, tak jak we wcześniejszych latach, opis części zagadnień był niepełny i niewystarczający do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Nie dostarczał również informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w tym budżecie.

W uzasadnieniu przedstawiono, między innymi, czynniki wpływające na dynamikę głównych kategorii makroekonomicznych. Dokonano też analizy wrażliwości deficytu, długu i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmiany wskaźników makroekonomicznych. Zabrakło jednakże czytelnego powiązania tych wskaźników z dochodami budżetu państwa, w tym analizy wrażliwości prognozy dochodów budżetu państwa na zmianę wskaźników makroekonomicznych mających największy wpływ na tę prognozę. Biorąc pod uwagę, że sporządzony dokument jest uzasadnieniem ustawy budżetowej, czyli przede wszystkim budżetu państwa, omówienie wpływu czynników makroekonomicznych na prognozę dochodów budżetu państwa, przy założeniu braku zmian systemowych, w tym analiza wrażliwości prognozy dochodów na zmianę głównych parametrów makroekonomicznych, oraz omówienie wpływu na tę prognozę zmian systemowych, powinny zostać uwzględnione, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w uzasadnieniu. Bez takiego omówienia związek pomiędzy prognozą makroekonomiczną a budżetem państwa jest niejasny.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF wskazał, że w zakresie wytycznych do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej ustawa o finansach publicznych nie zawiera przepisów dotyczących analizy wrażliwości prognozy dochodów budżetu państwa na zmianę prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych.

¹²⁷ Uchwała nr 179/2023 (RM-06111-188-23).

¹²⁸ Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2024 wpłynął do Sejmu RP w dniu 19 września 2023 r. (druk nr 3639).

¹²⁹ Uchwała nr 246/2023 (RM-06111-276-23). Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2024 wpłynął do Sejmu w dniu 19 grudnia 2023 r. (druk nr 125).

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu, że w przepisach nie wskazano wprost obowiązku zamieszczania w uzasadnieniu analizy wrażliwości prognozy dochodów budżetu państwa na zmianę prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Warto jednak zwrócić uwagę, że omówienie prognozy makroekonomicznej stanowi element uzasadnienia ustawy budżetowej i jako takie powinno być możliwie jak najściślej powiązane z zagadnieniami dotyczącymi planowania budżetu państwa. Brak ustawowego obowiązku nie wyklucza przecież możliwości rozszerzenia katalogu prezentowanych informacji, szczególnie jeśli znajduje to uzasadnienie merytoryczne i wpływa na przejrzystość prezentowanych informacji, co w przedmiotowym przypadku miało miejsce. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że poza obowiązkiem działania zgodnie z prawem istnieje jeszcze kwestia rzetelności działania.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 nie omówiono, jaki był wpływ zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa w 2024 r. W uzasadnieniu nie wskazano, ile wynosił limit wydatków budżetu państwa ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Nie podano, pomiędzy które jednostki i w jakiej wysokości podzielono limit wydatków SRW. W poprzednich latach Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o zamieszczanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa¹³⁰. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu ustawy budżetowej powinien być wykazany w przejrzysty sposób związek pomiędzy kwotą wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 uofp, limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy, a budżetem państwa i innymi planami finansowymi objętymi tym limitem. W przeciwnym razie nie jest jasny cel podawania w ustawie budżetowej informacji o kwocie i limicie wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 uofp.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w MF podała, że zgodnie z przepisami w uzasadnieniu należy omówić kwotę i limit wydatków SRW. Wielkość limitu wyznaczonego zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową wyznacza górny pułap możliwości wydatkowych budżetu państwa. Przyjęty sposób prezentacji nie budzi zastrzeżeń, w tym ze strony Komisji Europejskiej. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w MF zwróciła również uwagę, że celem nadrzędnym reguły fiskalnej jest stabilizacja wydatków objętych SRW w relacji do PKB i temu właśnie służy wyznaczenie nieprzekraczalnego limitu.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wyjaśnienie przedstawione przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w MF nie wyklucza celowości podawania informacji o wpływie stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa, zwłaszcza że celem nadrzędnym omawianego dokumentu jest uzasadnienie ustawy budżetowej, w tym uzasadnienie przyjęcia w niej określonej kwoty wydatków ogółem budżetu państwa, na którą bezpośrednio oddziałuje ta reguła. Należy również zauważyć, że uzasadnienie ustawy budżetowej nie jest dokumentem opracowywanym na potrzeby Komisji Europejskiej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli celowe jest zamieszczanie w uzasadnieniu pełnego schematu dojścia od kwoty wydatków SRW do limitu wydatków wyznaczonego dla budżetu państwa. Pozwoli to na zrozumienie, w jaki sposób reguła wpływa na limit wydatków jednostek nią objętych, a w szczególności jak wpływa na wydatki ogółem jednostek finansowanych z budżetu państwa.

¹³⁰ Np. wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w rozdziale 1.4 *Sektor finansów publicznych* omówiono prognozowany wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz prognozowaną wielkość długu publicznego. Jednakże w rozdziale tym nie omówiono prognozy dochodów i wydatków publicznych ani nie przedstawiono szczegółowych danych o tym sektorze w formie tabeli. W latach wcześniejszych, gdy jeszcze prezentowany był wynik sektora finansów publicznych, zakres publikowanych danych był znacznie szerszy. W uzasadnieniu omawiano wówczas dochody i wydatki publiczne, a ponadto prezentowano dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora finansów publicznych w układzie tabelarycznym. Zdaniem NIK zasadny jest powrót do bardziej szczegółowego omawiania prognozowanej sytuacji finansów publicznych, w tym do omówienia głównych dochodów i wydatków publicznych oraz do prezentowania takich danych w układzie tabelarycznym.

Przedstawiając w ww. rozdziale dane o prognozowanym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie wskazano również jego wartości kwotowej. Podano jedynie, że prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 5,1% PKB, nie przedstawiono jednak informacji, jaki udział w powstaniu tego deficytu będzie miał deficyt budżetu państwa, jaki – deficyt innych jednostek/grup jednostek, które to będą jednostki i jaki deficyt osiągną. Nie omówiono także, w których jednostkach lub grupach jednostek prognozuje się znaczącą nadwyżkę. Podanie takich informacji dawałoby pełniejszy obraz, jaki jest udział poszczególnych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych w powstaniu nierównowagi w finansach publicznych oraz jaką część tej nierównowagi można przypisać do budżetu państwa, a jaką – do innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych i których.

Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF wskazał m.in., że poczynając od projektu ustawy budżetowej na rok 2022 nie istnieje obowiązek prezentowania w uzasadnieniu danych dotyczących sektora finansów publicznych. Zamiast tego wprowadzono obowiązek omówienia przewidywanego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ustawodawca nie nałożył obowiązku publikacji danych w większej szczegółowości. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają jednostki (wielkość nominalna czy w relacji do PKB), w jakiej ma być opracowana prognoza wyniku, pozostawiając tę decyzję organowi opracowującemu prognozę. Z punktu widzenia oceny stabilności i stanu sektora instytucji rządowych i samorządowych kluczowe są wynik i dług tego sektora. Prognoza dochodów i wydatków sektora może być obarczona błędem, natomiast wynik jest kategorią bardziej stabilną. Co więcej, w wyniku wprowadzonych na etapie prac parlamentarnych zmian dane w zakresie dochodów i wydatków publicznych opracowane na etapie projektu ustawy budżetowej będą różnić się od tych, jakie byłyby opracowane na podstawie uchwalonej ustawy budżetowej. Również prezentowanie wyniku sektora w podziale na podsektory lub grupy jednostek na etapie projektu ustawy budżetowej, z przedstawionych wyżej powodów, może być obciążone błędem.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionej powyżej opinii, wskazując, że nie jest możliwe rzetelne omówienie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych bez wskazania, ile ten wynik wyniesie, w których jednostkach planuje się znaczący deficyt, a w których – znaczącą nadwyżkę oraz jakie dochody i wydatki oddziałują na wynik. Należy zwrócić uwagę, że wynik ww. sektora nie jest wielkością samoistną, tylko jest obliczany jako różnica pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi, a zatem rzetelne obliczenie wyniku wymaga ustalenia dochodów i wydatków publicznych. Z kolei aby ustalić rzetelnie ich wielkość, należy ustalić, ile wyniosą główne kategorie dochodów i wydatków publicznych. Omówienie wyniku bez omówienia dochodów i wydatków jest niezrozumiałe, bowiem nie wiadomo, co na ten

wynik się składa. Podobnie trudno uznać za rzetelny opis deficytu lub nadwyżki sektora bez wskazania, jakie jednostki i w jakim zakresie przyczynia się do ich powstania. Należy przypomnieć, że z problemami opisanymi przez Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF, takimi jak niepewność danych w warunkach konsolidacji, zmiany na etapie prac parlamentarnych, prezentowanie danych w podziale na podsektory i jednostki, Ministerstwo Finansów miało do czynienia również do 2021 r. podczas sporządzania prognozy finansów publicznych, a mimo to takie prognozy publikowało.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w podrozdziale 4.1. dotyczącym długu publicznego nie podano informacji o dekompozycji różnicy pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Brakowało także informacji o szacunkowych kosztach obsługi długu tego sektora.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego w MF poinformował, że w uofp nie ma wymogu prezentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz rozliczenia różnic pomiędzy definicją unijną i krajową długu publicznego. Mimo to w uzasadnieniu przedstawiono m.in. prognozę długu ww. sektora wraz ze wskazaniem głównych przyczyn jego kształtowania się.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli omówienie przyczyn różnicy pomiędzy prognozowanym długiem publicznym według definicji unijnej i krajowej jest zasadne, gdyż Rada Ministrów została zobligowana do uwzględnienia w uzasadnieniu ustawy budżetowej opisu długu według definicji krajowej, tzn. państwowego długu publicznego, podczas gdy opis deficytu dotyczy definicji unijnej. Ustawodawca, podejmując decyzję o odejściu od prezentowania danych o deficycie w ujęciu krajowym na rzecz ujęcia unijnego, uznał fakt, że ujęcie unijne jest powszechnie przyjmowane za bardziej właściwe przy ocenie stopnia nierównowagi finansów publicznych. Konsekwencją takiego podejścia jest uznanie, że dług według definicji unijnej również stanowi lepszą miarę stanu zobowiązań niż dług według definicji krajowej, o czym świadczy również to, że niezależne instytucje przy ocenie zadłużenia Polski posługują się ujęciem unijnym. Jeśli więc w uzasadnieniu przedstawia się dług w ujęciu krajowym, to zasadne jest jego prezentowanie również w ujęciu unijnym – jako powszechnie stosowanym – i omówienie, z czego wynikają różnice w wielkości długu według tych dwóch definicji.

Przechodząc do omawiania uzasadnienia poszczególnych pozycji budżetu państwa, należy wskazać, że w uzasadnieniu – w podrozdziale *Dochody budżetu państwa w 2023 r.* – nie wyjaśniono, dlaczego przewidywane wykonanie dochodów miało być o 16,2 mld zł, czyli o 2,7% niższe niż planowano. Napisano przede wszystkim, że:

- dochody w 2023 r. będą wyższe niż w 2022 r.,
- działania osłonowe mają wpływ na wykonanie dochodów podatkowych w 2023 r.,
- w 2023 r. wzrosły stawki akcyzy,
- wysokie zwroty podatku PIT negatywnie oddziaływały na dochody budżetu państwa.

Z uzasadnienia nie wynikało, dlaczego dochody z VAT miały być w 2023 r. niewykonane w 6,9%, dochody z CIT – w 13,1%, dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin – w 14%, dywidendy i wpłaty z zysku – w 10,6%, a dochody z cła – w 32,5%. Z drugiej strony negatywna, w odniesieniu do dochodów budżetu państwa, informacja zawarta w ww. uzasadnieniu dotyczyła przede wszystkim dochodów z PIT (wysokie zwroty za 2022 r.), mimo że akurat przewidywane wykonanie tych dochodów w 2023 r. miało być o 9,4% wyższe od prognozy (po nowelizacji) i o 34,2% wyższe

niż w 2022 r., czyli w przypadku tych dochodów zasadne było wskazanie znaczącego przekroczenia ich prognozy na 2023 r. i wzrostu względem 2022 r.

Odnosnie omówienia prognozy dochodów budżetu państwa na 2024 r., w podrozdziale dotyczącym planowanych dochodów z podatku od towarów i usług wskazano, że dochody te będą, zgodnie z prognozą, o 24,6% wyższe niż w 2023 r. Wskazano też, że wskaźnikami makroekonomicznymi, które w głównym stopniu determinować będą prognozę dochodów, są:

- wzrost PKB (3% w ujęciu realnym, 9,5% w ujęciu nominalnym),
- średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (6,6%),
- wzrost przeciętnego rocznego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej (nominalnie o 11,1%),
- wzrost spożycia prywatnego (nominalnie o 10,2%).

Ponadto w odniesieniu do planowanych dochodów z VAT wskazano, że na poziom dochodów wpłynie „rozporządzenie dotyczące kontynuacji czasowego stosowania stawek obniżonych:

- do 31 marca 2024 r. - obniżenie stawki VAT z 5% do 0% dla żywności oraz 0% dla określonych produktów leczniczych;
- 8% – dla określonych towarów wykorzystywanych w produkcji rolnej w 2024 r.”.

Nie wskazano jednak, jaki kwotowo efekt dla dochodów z VAT przyniesie w 2024 r. wydanie tego rozporządzenia, ani czy będzie to efekt pozytywny (ze względu na powrót od 1 kwietnia do poprzednich stawek), czy negatywny (ze względu na wskazaną w uzasadnieniu „kontynuację czasowego stosowania stawek obniżonych”).

Również w przypadku dwóch innych działań – uchwalenia ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹³¹, wprowadzającej regulacje dotyczące obligatoryjnego fakturowania w Krajowym Systemie e – Faktur, i ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹³², zobowiązującej banki i inne instytucje finansowe do prowadzenia, przechowywania i przesyłania do Szefa KAS ewidencji niektórych transakcji płatniczych – nie wskazano, jaki skutek finansowy będą miały wprowadzone zmiany na dochody z VAT.

Podobnie w przypadku podatku akcyzowego nie wskazano, czy i o ile dochody z akcyzy zwiększą się w wyniku wprowadzonych zmian systemowych, a o ile – w wyniku dodatniego – w wielkościach realnych – tempa wzrostu PKB i tempa wzrostu spożycia prywatnego.

W podrozdziale dotyczącym planowanych na 2024 r. dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych wymieniono szereg czynników wpływających na dochody, w tym bieżącą sytuację gospodarczą, elementy systemu podatkowego, do których zaliczyć należy preferencje podatkowe oraz możliwość wpłacania zaliczek na podatek dochodowy w różnej formie, w tym w formie uproszczonej. Wskazano, że na dochody podatkowe wpływają również zmiany wprowadzone w latach poprzednich, takie jak: wprowadzenie nowego, proinwestycyjnego systemu opodatkowania osób prawnych, wzorowanego na rozwiązaniu zastosowanym w Estonii oraz działania uszczelniające. Na realizację dochodów podatkowych w 2024 r. wpływ miały mieć także rozwiązania prawne przewidziane w ustawie z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹³³ wprowadzającej skrócenie okresu amortyzacji

¹³¹ Dz. U. poz. 1598, ze zm.

¹³² Dz. U. poz. 996.

¹³³ Dz. U. poz. 1787.

środków trwałych w postaci budynków i budowli niemieszkalnych u przedsiębiorców prowadzących działalność w gminach o wysokim wskaźniku bezrobocia, będących jednocześnie gminami o niskim dochodzie w przeliczeniu na mieszkańca. Na poziom dochodów z CIT w 2024 r. wpływać miały także korzystne dla podatników zmiany przepisów w zakresie amortyzacji.

W uzasadnieniu nie wyjaśniono jednak, jaki wpływ na zmianę dochodów z podatku CIT będą miały poszczególne, ww. czynniki, w tym czynniki o charakterze systemowym. Danych takich nie przedstawiono także odnośnie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF poinformował, że wymogi ustawowe co do zawartości uzasadnienia ustawy budżetowej, zawarte w art. 142 uofp, nie wskazują na konieczność dodatkowego wyjaśnienia wpływu poszczególnych czynników na prognozowane dochody budżetu państwa. Treść uzasadnienia ustawy budżetowej na dany rok zależy od decyzji MF i jest zbliżona do treści prezentowanych w uzasadnieniach projektów z poprzednich lat. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2024 r., w podrozdziałach dotyczących prognozowanych dochodów podatkowych budżetu państwa, przedstawiono najważniejsze czynniki wpływające na prognozowane wartości dochodów. Precyzyjne wyjaśnienie, jaki wpływ na wykonanie dochodów będą miały poszczególne czynniki oraz przedstawienie metodologii prognozowania wpływów podatkowych z poszczególnych podatków wymagałoby wielostronicowego opracowania, znacznie przekraczającego objętościowo dotychczasowe uzasadnienia.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przedstawienie analizy wrażliwości dochodów budżetu państwa na zmiany najważniejszych – dla planowania tych dochodów – parametrów makroekonomicznych, lub podanie, w jakim stopniu na prognozę dochodów będą oddziaływały czynniki makroekonomiczne, a w jakim – zmiany systemowe, a przy okazji wskazanie wartości skutków finansowych tych zmian, nie spowodowałoby znaczącego wzrostu objętości uzasadnienia, za to znacząco poprawiłoby jego wartość informacyjną. Zdaniem NIK rzetelność tego opracowania wymaga, aby zostały w nim omówione wszystkie istotne zagadnienia, pozwalające zrozumieć przyczyny zaplanowania w budżecie państwa określonych wielkości dochodów niezależnie od tego, że przepisy uofp nie określają szczegółowo zakresu uzasadnienia.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w podrozdziale 2 „Grupy wydatków” na str. 52-80, wydatki opisano jedynie w następujących w grupach: „Subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego”, „Wydatki majątkowe”, „Obsługa długu Skarbu Państwa”, „Wydatki na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej”, „Środki własne Unii Europejskiej” Pominęto w tym podrozdziale grupę „Dotacje i subwencje”, za wyjątkiem dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz grupę „Świadczenia na rzecz osób fizycznych” i grupę „Wydatki bieżące jednostek budżetowych”. Rzetelny opis wydatków według grup powinien zawierać między innymi omówienie największych wydatków w każdej grupie oraz opis największych kwotowo zmian wydatków w danej grupie w stosunku do roku poprzedniego. w tym: jakich wydatków zmiany te dotyczyły, ile wyniosły, czym były uzasadnione. Odnośnie wydatków bieżących jednostek budżetowych, warto zauważyć, że co prawda w podrozdziale 3 na str. 81-82 opisano planowane wydatki na wynagrodzenia, ale analiza ta była niewystarczająca w kontekście omówienia wydatków ogółem całej grupy¹³⁴.

¹³⁴ W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. wydatki w grupie „Dotacje i subwencje” stanowiły 43,1% wydatków ogółem budżetu państwa, wydatki w grupie „Świadczenia

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w MF poinformowała, że ustawodawca nie precyzuje szczegółowości składowych uzasadnienia. Stanowi ono dopełnienie danych liczbowych zawartych w poszczególnych załącznikach poprzez przedstawienie kontekstu planowanych wartości, uwarunkowań makroekonomicznych czy innych czynników. Jednocześnie z uwagi na szczegółowość danych prezentowanych w załącznikach, w uzasadnieniu omawiane są poszczególne zadania lub obszary wydatkowe. Odrębnie zostały omówione np. wydatki jednostek pozarządowych oraz wydatki przeznaczone na składkę członkowską do budżetu ogólnego UE. Oddzielnie prezentowane są wydatki budżetu państwa na obronę narodową. W przypadku prezentowania poszczególnych grup ekonomicznych pewne informacje stanowiłyby powtórzenie i tym samym pogorszyłyby przejrzystość syntetycznego ujęcia wydatków. Szczegółowe, jednostkowe informacje są dostępne w trakcie prac nad rządowym projektem ustawy budżetowej na potrzeby właściwych komisji sejmowych oraz senackich.

NIK wskazuje, że wydatki budżetu państwa są prezentowane w budżecie państwa w trzech głównych układach klasyfikacyjnych, tj. w układzie grup ekonomicznych, które powinny odzwierciedlać układ ekonomiczny, części budżetowych odzwierciedlających układ podmiotowy i w układzie działowo-rozdziałowym, odwołującym się do podziału funkcjonalnego. W celu całościowego, systematycznego omówienia planu wydatków budżetu państwa, należałoby przyjąć jeden z tych układów jako wiodący, a pozostałe – jako uzupełniające. W uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2024 częściowo przyjęto ten sposób prezentowania danych, zrobiono to jednak niekonsekwentnie i wybiórczo. Omówienie wydatków w podziale na przykład na grupy ekonomiczne (układ wiodący), w ramach których prezentowano by najważniejsze, pod względem planowanych wydatków, zadania (rozdziały), a w grupie „wydatki bieżące jednostek budżetowych” – grupy paragrafów – lub – tam, gdzie występuje uzasadniona potrzeba – części budżetowe, a także prezentowano by w ramach każdej grupy największe kwotowo zmiany wydatków, pozwoliłoby na całościowe zapoznanie się z budżetem państwa. Jednocześnie w dalszym ciągu możliwe byłoby zamieszczanie, w formie uzupełnienia podstawowej analizy, krótkiego opisu planowanych wydatków wymagających dodatkowego omówienia (np. wydatki na obronę narodową, wydatki organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp).

NIK, odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w MF nt. szczegółowych, jednostkowych informacji dostępnych w trakcie prac nad rządowym projektem ustawy budżetowej na potrzeby właściwych komisji sejmowych oraz senackich, wskazuje na zasadność publikowania tych informacji, tak aby mogli zapoznać się z ich treścią wszyscy zainteresowani.

W planie wydatków budżetu państwa na 2024 r., w grupie „Dotacje i subwencje”, w części 46 – *Zdrowie*, ujęto o 10 159,2 mln zł wyższe wydatki w porównaniu z ustawą budżetową na rok 2023 (po nowelizacji). Zmiana ta wynikała głównie z zaplanowania w rozdziale 85195 – *Pozostała działalność* o 9330,7 mln zł wyższych wydatków w porównaniu z analogicznymi wydatkami ujętymi w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023. Mimo to w uzasadnieniu nie wyjaśniono przyczyny tak znaczącej zmiany wydatków w tej grupie.

Warto również zauważyć, że w planie wydatków budżetu państwa na 2024 r., w części 46 – *Zdrowie* ujęto kwotę 27 362,8 mln zł. Większość tej kwoty wykazano w rozdziale 85195 – *Pozostała działalność*. Należy przypomnieć, że również rok wcześniej, w ustawie budżetowej na rok 2023 w części 46 największą kwotę wydatków

na rzecz osób fizycznych” – 16,8%, a wydatki w grupie „Wydatki bieżące jednostek budżetowych” – 18,1%. Łącznie w tych trzech grupach zaplanowano 78% wydatków ogółem budżetu państwa.

zaplanowano w rozdziale 85195, wyniosła ona wtedy blisko 5 mld zł. Oznacza to, że z roku na rok największą kwotę w części 46 planuje się w rozdziale *Pozostała działalność*. Zdaniem NIK, w celu zachowania jawności i przejrzystości budżetu państwa numery rozdziałów z końcówką 95, w których wykazuje się „pozostała działalność” w danym dziale, powinny co do zasady służyć wykazywaniu wydatków o marginalnym udziale w wydatkach całego działu, a nie wydatków kluczowych lub wręcz dominujących.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w MF podał, że główną część wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2024 w części 46 – *Zdrowie*, w rozdziale 85195 – *Pozostała działalność*, stanowiła dotacja podmiotowa dla Narodowego Funduszu Zdrowia. Dotacji tej nie planowano na 2023 r. Co prawda w 2023 r. również zaplanowano wysokie wydatki w tym rozdziale, ale większość środków (4 mld zł) była wówczas przeznaczona na wpłatę do Funduszu Medycznego. Wpłatę do tego funduszu zaplanowano również na 2024 r. Ponadto uzasadnienie nie zawiera opisu konkretnych części budżetowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ujęcie w budżecie państwa zadania na kwotę wielu miliardów złotych, zwłaszcza gdy nie było ono planowane w roku poprzednim, powinno być przynajmniej krótko omówione w uzasadnieniu. Szczególną uwagę należy zwracać na duże kwotowo wydatki planowane w poszczególnych działach w rozdziale *Pozostała działalność*. Ujęcie w tym rozdziale w dwóch kolejnych latach wpłaty do Funduszu Medycznego w kwocie 4 mld zł świadczy o tym, że wydatki planowane w tym rozdziale nie mają charakteru wyłącznie incydentalnego.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w podrozdziale 2.2 „Wydatki majątkowe” zaprezentowano wydatki majątkowe w układzie paragrafowym, który wydaje się mniej istotny w przypadku tej grupy, a następnie w układzie działowym, obejmującym m.in. działy 752 – *Obrona narodowa*, 600 – *Transport i łączność*, 851 – *Ochrona zdrowia* itp. O ile prezentowanie w tym podrozdziale największych, pod względem planowanych kwot, działów jest uzasadnione, to opis poszczególnych obszarów wymaga, zdaniem NIK, dalszego udoskonalenia. W opisie wydatków zaplanowanych w poszczególnych działach podano nazwy inwestycji przewidzianych do realizacji, zabrakło jednak ścisłego powiązania tych informacji z układem budżetu państwa prezentowanym w załączniku 2 do ustawy budżetowej, tj. z układem rozdziałów. Opis byłby bardziej przejrzysty, gdyby odwoływał się do układu tego załącznika, tzn. w ramach danego działu zawierałby prezentację tych rozdziałów, w których zaplanowano największe wydatki majątkowe, a w ramach opisu tych rozdziałów – listy największych kwotowo inwestycji wraz z kwotami. Wymienienie jednym ciągiem wielu inwestycji z danego działu bez podania rozdziałów i kwot nie daje jasnego obrazu, na co planuje się przeznaczyć największe środki, gdyż obok siebie mogą być zestawione inwestycje, na które zaplanowano np. 10 mln zł i 1 mld zł. Ponadto opis zawarty w uzasadnieniu nie ma jasnego powiązania z ww. załącznikiem 2.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej podała m.in., że każdy obszar/dział ma swoją specyfikę, i nie zawsze zasadne jest ujęcie uzasadnienia w szczegółowości rozdziałowej (zwłaszcza w przypadkach, gdzie wydatki są w znacznym stopniu rozproszone po wielu różnych rozdziałach, jak ma to miejsce w kulturze i ochronie dziedzictwa narodowego, czy bezpieczeństwie publicznym i ochronie przeciwpożarowej. W uzasadnieniu imiennie wskazywane są jedynie istotne inwestycje z danego obszaru, najczęściej wymienione również w załączniku nr 10 programy wieloletnie, a także inne programy rządowe lub inwestycje strategiczne, ważne z punktu widzenia zadań Państwa w danym obszarze. Kolejność

wymienionych w uzasadnieniu inwestycji również nie jest przypadkowa – co do zasady poszczególne zadania prezentowane są w kolejności wielkości kwot.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności opisywania w uzasadnieniu budżetu państwa przede wszystkim wydatków na zadania, na które zaplanowano największe kwoty, a nie wydatków rozproszonych po wielu różnych rozdziałach. W prezentowanym w ustawie budżetowej układzie klasyfikacyjnym, w największym stopniu układ zadaniowy jest odzwierciedlany w układzie działów i rozdziałów, dlatego – zdaniem NIK – zasadne jest odwoływanie się właśnie do tego układu przy prezentowaniu danych o wydatkach majątkowych. Zasadne jest również podawanie przy poszczególnych zadaniach kwot planowanych wydatków, zwłaszcza że odbiorcami uzasadnienia są różne grupy, które nie otrzymują szczegółowych materiałów przeznaczonych dla Sejmu i Senatu. Podawanie kwot wydatków nie zwiększyłoby znacząco objętości uzasadnienia, natomiast zwiększyłoby jego wartość informacyjną.

Powiązanie treści uzasadnienia z układem planu wydatków budżetowych powinno dotyczyć również innych grup wydatków, na przykład grupy „Dotacje i subwencje” lub grupy „Świadczenia na rzecz osób fizycznych”. Za wyjątek od tej reguły można uznać wydatki bieżące jednostek budżetowych, obrazujące koszty utrzymania poszczególnych jednostek. W tym wypadku większą wartość informacyjną miałyby analiza danych w przekroju grup paragrafowych (na przykład podział na wydatki płacowe i wydatki rzeczowe) oraz w przekroju poszczególnych części budżetowych.

(akta kontroli: tom VIII str. 103-165, tom XI str. 47-78, 169-173, 272-276)

Zgodnie z art. 122 uofp, w załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się, między innymi, plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp. W wyniku szczegółowego badania trzech, dobranych losowo planów finansowych podmiotów z każdej z ww. grup¹³⁵ NIK ustaliła że zawarte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 plany finansowe były kompletne, a treści w nich zawarte zgodne z art. 123 uofp. W części tekstowej projektu ustawy budżetowej na rok 2024 przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2023 r. został ujęty wykaz jednostek według formy organizacyjnej, zgodnie z art. 123 uofp.

(akta kontroli: tom IV str. 1-39)

W Ministerstwie Finansów podjęto działania w celu realizacji wniosku NIK po kontroli P/22/009 *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, dotyczącego podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w planach finansowych załączanych do tego projektu. Minister Finansów zwracał na to uwagę w tzw. pismach limitowych kierowanych do dysponentów części budżetowych w lipcu i sierpniu 2023 r. Zawarł w nich informację o konieczności szczegółowego omówienia w materiałach planistycznych wszystkich istotnych informacji, kluczowych dla objaśnienia zawartych w planach finansowych wielkości, a zwłaszcza przyczyn istotnych zmian w porównaniu z rokiem poprzednim, w szczególności w zakresie dotyczącym

¹³⁵ Projekt ustawy budżetowej na rok 2024 **agencje wykonawcze:** Polska Agencja Kosmiczna, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych; **państwowe fundusze celowe:** Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy, Fundusz Cyberbezpieczeństwa, Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji; **instytucje gospodarki budżetowej:** Centralny Ośrodek Informatyki, Centralny Ośrodek Sportu, Centrum Cyberbezpieczeństwa; **państwowe osoby prawne:** Polskie Centrum Akredytacji, Polski Klub Wyścigów Konnych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

wynagrodzeń, dotacji z budżetu państwa, wydatków majątkowych i kosztów inwestycyjnych, a także zaciągniętych zobowiązań oraz innych istotnych z punktu widzenia określonego dysponenta danych prezentowanych w planie finansowym. Informacje te były – po ich analizie przez odpowiednie departamenty MF – uwzględnione w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

W wyniku szczegółowego badania uzasadnienia planów finansowych trzech agencji wykonawczych¹³⁶, dwóch funduszy celowych¹³⁷, jednej instytucji gospodarki budżetowej¹³⁸ oraz trzech państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp¹³⁹, NIK stwierdziła, że opisy planów finansowych załączanych do projektu ustawy budżetowej opracowano w Ministerstwie Finansów w oparciu o materiały przesłane przez dysponentów sprawujących nadzór nad daną jednostką. W przypadku planów finansowych, które budziły wątpliwości, Minister Finansów występował do dysponentów o przekazanie dodatkowych wyjaśnień.

Podjęte przez Ministerstwo Finansów działania w celu realizacji wniosku pokontrolnego NIK doprowadziły do poprawy jakości i kompletności opisu planów finansowych w porównaniu z poprzednimi latami. Niemniej w opisie planów finansowych części jednostek w dalszym ciągu brakowało istotnych informacji, kluczowych dla objaśnienia zawartych w nim wielkości, a zwłaszcza przyczyn istotnych zmian w porównaniu z rokiem poprzednim, co świadczy o niepełnej realizacji wniosku.

NIK stwierdziła, że w zakresie państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp, w opisie planu finansowego:

- 1) Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji nie wyjaśniono przyczyny wzrostu kosztów ogółem o 50,6% w porównaniu z rokiem poprzednim,
- 2) Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP) pominięto wartość środków obrotowych, należności i zobowiązań wykazanych w pozycji planu „stan na początek roku” i „stan na koniec roku”.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wskazała, że Ministerstwo Finansów pozyskało informacje o przyczynie wzrostu kosztów w planie finansowym Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji w trybie roboczym, jednakże nie zostało w tym zakresie uzupełnione uzasadnienie. Dodatkowo poinformowała, że Ministerstwo Finansów dołoży starań, aby powyższe niedopatrzenie w przyszłości nie miało miejsca.

Natomiast w zakresie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej poinformowała, że w uzasadnieniu planu PGW WP opis zawiera odniesienie do danych kluczowych dla podmiotu z punktu widzenia wyniku finansowego brutto. Wskazała, iż szczegółowość uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej została określona ustawowo w art. 142 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje jakie informacje powinny znaleźć się obligatoryjnie w uzasadnieniu. Zgodnie z tym przepisem, uzasadnienie zawiera m.in. omówienie projektowanych przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków budżetowych, brak jest natomiast wskazania co do szczegółowości prezentowania danych dot. planów finansowych państwowych

¹³⁶ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

¹³⁷ Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Fundusz Promocji Kultury.

¹³⁸ Krajowy Instytut Mediów.

¹³⁹ Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

osób prawnych. Przyczyny zmian podstawowych wielkości zawartych w planach finansowych analizowane są również podczas prac nad sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej i w uzasadnieniu wykonania planu finansowego za rok 2023 opisano stany na koniec roku. Natomiast odnosząc się do oceny NIK, co do wskazania kolejnych danych w uzasadnieniu wyjaśniła, iż w odniesieniu do opisu stanu na początek i stanu na koniec roku do projektu ustawy budżetowej na 2025 r. takie dane w odniesieniu do planu finansowego PGW WP zostały zaprezentowane¹⁴⁰, a obszar ten będzie również przedmiotem analiz dotyczących sprawozdania z wykonania planu finansowego jednostki za 2024 r. i odpowiedniego jego ujęcia w opisie.

(akta kontroli: tom IV str. 113-120, tom V str. 1-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Opis najważniejszych zagadnień w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej był niepełny i nie wystarczał do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa, w szczególności odnośnie wpływu czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej na ten budżet, nie dostarczał informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w budżecie państwa ani o prognozowanej sytuacji finansów publicznych w zakresie dochodów i wydatków publicznych i w zakresie długu publicznego.
2. Niezamieszczenie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej istotnych informacji w zakresie planów finansowych Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, załączanych do ustawy budżetowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów przeprowadził prace planistyczne w terminach umożliwiających Radzie Ministrów dotrzymanie ustawowych terminów odnośnie WFPF i projektu ustawy budżetowej na rok 2024. NIK ocenia pozytywnie uwzględnienie przez Ministra Finansów opinii i wniosków przekazanych przez partnerów społecznych na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Potwierdza to zasadność prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie ustawy budżetowej. Plany finansowe jednostek objętych badaniem były kompletne, a treści w nich zawarte zgodne z art. 123 uofp.

Zarówno projekt ustawy budżetowej przedstawiony przez Ministra Finansów Radzie Ministrów, jak i uzasadnienie tego projektu zawierały wszystkie elementy wskazane w uofp. Jednakże, tak jak w latach wcześniejszych, opis najważniejszych zagadnień w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej był niepełny i nie wystarczał do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa, w szczególności odnośnie wpływu czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej na ten budżet, nie dostarczał informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w budżecie państwa ani o prognozowanej sytuacji finansów publicznych w zakresie dochodów i wydatków publicznych i w zakresie długu publicznego.

NIK stwierdziła, że w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w zakresie dwóch państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp, w opisie planu finansowego, pominięto informacje istotne z punktu widzenia analizy i oceny sytuacji finansowej opisywanych jednostek.

¹⁴⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2025 rok, strona 267-269.

7. Rola budżetu państwa w systemie finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie, przed opracowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024, podjęto działania wzmacniające pozycję budżetu państwa w systemie finansów publicznych. Finansowanie dodatkowych świadczeń emerytalno-rentowych, czyli tzw. trzynasta i czternasta emerytura, zostało włączone do budżetu państwa. Zaplanowano w nim również wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy.

Duża część nierównowagi finansowej państwa została wykazana w budżecie państwa. Z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF wynika, że deficyt budżetu państwa, po konsolidacji dochodów i wydatków w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, zaplanowano na 4,1% PKB, łączny deficyt pozostałych jednostek podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym – na 0,9% PKB, a finanse podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego miały być zrównoważone. W tym czasie nominalny deficyt budżetu państwa miał wynieść 4,9% PKB¹⁴¹, a deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych – 5,1%. Także z analizy danych z kwietnia 2024 r., opublikowanych na stronie Eurostatu wynika, że w kategorii „working balance in central government”, która zawiera budżet państwa i budżet środków europejskich” zaplanowano deficyt w wysokości 190 508 mln zł, podczas gdy łączny deficyt podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym miał wynieść 184 629 mln zł. Dane te wskazują, że w 2024 r. planowano znacząco ograniczyć stosowaną w latach poprzednich praktykę wykazywania dużej części nierównowagi finansowej państwa poza budżetem państwa.

Należy jednak wskazać, że istotna część środków publicznych miała być w dalszym ciągu wydatkowana z pominięciem ustawy budżetowej, w szczególności z pominięciem budżetu państwa. Z dokumentacji obliczeń limitu wydatków SRW wynika, że wydatki planowane w funduszach prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego miały wynieść blisko 137 mld zł, a jeśli weźmie się pod uwagę późniejszy wzrost o 20,1 mld zł wydatków ujętych w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, to okaże się, że wydatki tych funduszy zaplanowano łącznie na około 157 mld zł.¹⁴² Ministerstwo Finansów w obliczeniach limitu wydatków SRW pod uwagę wzięło wydatki 20 funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, a ponadto w ustawie budżetowej na rok 2024 uwzględniono plany finansowe 40 państwowych funduszy celowych. Dla porównania w 2017 r. w obliczeniach limitu wydatków SRW uwzględniono wydatki ośmiu funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, a w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.¹⁴³ uwzględniono plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych.

(akta kontroli: tom VIII str. 1-17, 192-197, tom XI str. 1-46, 212-234, tom XII str. 98-100, plik 14)

¹⁴¹ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. prognozowano na 2024 r. PKB w cenach bieżących w wysokości 3 770 900 mln zł. Deficyt budżetu państwa ustalony w projekcie tej ustawy wyniósł 184 000 mln zł.

¹⁴² Na etapie obliczenia limitu wydatków SRW pod uwagę wzięto wydatki zawarte w projekcie Planu Finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2024 rok z 15 czerwca 2023 r., wynoszące 35,8 mld zł. Natomiast w obowiązującym Planie Finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2024 rok (przed zmianą) ze stycznia 2024 r. wydatki ujęto w kwocie 55,9 mld zł.

¹⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

Oprócz tego w dalszym ciągu planowano przekazywanie różnym podmiotom skarbowych papierów wartościowych zamiast środków pieniężnych wykazywanych jako wydatki. Zagadnienie to opisano szczegółowo w rozdziale 2.

(akta kontroli: tom XI str. 159-168)

W kwietniu 2024 r. Ministerstwo Finansów opublikowało raport „Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga”, w którym opisało problemy wskazane powyżej. Podało, że „ze względu na skalę problemów w finansach publicznych ich naprawa wymaga czasu i będzie przebiegać stopniowo”¹⁴⁴.

Odnosząc się do pytania w zakresie podjętych przez MF działań na rzecz zwiększenia roli budżetu państwa w systemie finansów publicznych, Podsekretarz Stanu w MF wskazała na poprawę przejrzystości procesu budżetowego, zwracając jednocześnie uwagę, że proces ten musi być rozłożony w czasie. Podała, że Bank Gospodarstwa Krajowego rozpoczął w 2024 r. publikowanie aktualnych planów finansowych funduszy umiejscowionych w tym banku. Poinformowała też, że w art. 5 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2024 zmniejszono, w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2023, limit wartości nominalnej obligacji przekazywanych innym podmiotom o 1 mld zł, ograniczono również uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do wydania polecenia nieodpłatnego przekazania skarbowych papierów wartościowych. Wskazała, że działania podejmowane przez Rząd w 2024 r. będą skutkowały poprawą funkcjonowania sektora finansów publicznych w latach następnych. Podsekretarz Stanu w MF zwróciła także uwagę, że Rząd powołany w dniu 13 grudnia 2023 r. miał na zmiany w budżecie państwa zaledwie cztery dni.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię Ministerstwa Finansów, że przywrócenie poprawnego funkcjonowania finansów publicznych wymaga czasu. Wielość spraw wymagających poprawy została opisana przez Ministerstwo Finansów w ww. raporcie z kwietnia 2024 r. NIK nie kwestionując tego, że nowy Rząd przed wniesieniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024 miał zbyt mało czasu na przeprowadzenie znaczących reform w zakresie finansów publicznych, wskazuje, że ocenie w ramach niniejszej kontroli podlegają działania Ministerstwa Finansów podejmowane w całym okresie opracowania projektu ustawy budżetowej, od przygotowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2027, a później założeń projektu budżetu państwa na rok 2024, do wniesienia projektu ustawy budżetowej do Sejmu. Działania zrealizowane w tym czasie przez Ministerstwo Finansów nie doprowadziły do przywrócenia budżetowi państwa należnej mu roli centralnego planu finansowego państwa.

(akta kontroli: tom VIII str. 1-31, tom XI str. 250-267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 nie doprowadziły do przywrócenia budżetowi państwa należnej mu roli centralnego planu finansowego państwa.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podjęcie przez Ministerstwo Finansów działań wzmacniających pozycję budżetu państwa w systemie finansów publicznych polegających na uwzględnieniu w budżecie państwa finansowania dodatkowych świadczeń emerytalno-rentowych oraz wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Pozytywnie należy ocenić również fakt, iż znacznie większa

¹⁴⁴ Ministerstwo Finansów, *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga – streszczenie*, str. 18.

niż w latach wcześniejszych część nierównowagi finansowej państwa została wykazana w budżecie państwa, a tym samym zmniejszył się udział instytucji pozabudżetowych w deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Podejmowane działania były jednak niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. W dalszym ciągu znaczna część wydatków publicznych (około 157 mld zł) miała być realizowana z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, ponadto tak samo jak w poprzednich latach wybranym podmiotom miały być przekazywane obligacje Skarbu Państwa zamiast wydatków z budżetu państwa.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

8. Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2024

Przyczyny podjęcia i przebieg prac nad nowelizacją ustawy budżetowej

Decyzję w sprawie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 Rada Ministrów uzasadniła potrzebą zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowego wsparcia finansowego w realizacji ich zadań własnych, a także znaczącym obniżeniem prognozy dochodów budżetu państwa na 2024 r.

W dniu 25 października 2024 r. Minister Finansów przekazał Radzie Ministrów projekt nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2024 r.¹⁴⁵, a dzień później został przekazany wraz z uzasadnieniem do Sejmu¹⁴⁶. Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 8 listopada 2024 r., a 27 listopada 2024 r. podpisana przez Prezydenta RP¹⁴⁷. W czasie prac parlamentarnych nie zmieniono prognozy dochodów ani planu wydatków budżetu państwa zawartych w projekcie nowelizacji.

(akta kontroli tom IV str. 132-136, 139-145, 159-170, tom XI str. 47-78)

Opracowanie prognozy makroekonomicznej

Tryb opracowania prognozy makroekonomicznej stanowiącej podstawę opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 nie zmienił się w stosunku do trybu przyjętego przy pracach nad projektem tej ustawy w 2023 r. W pracach nad nowelizacją budżetu państwa wykorzystano prognozę makroekonomiczną sporządzoną w sierpniu 2024 r. na potrzeby opracowania ustawy budżetowej na rok 2025. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli było to uzasadnione, gdyż od sierpnia do października 2024 r. sytuacja gospodarcza Polski nie uległa na tyle znaczącym zmianom, żeby sporządzać nową prognozę.

Z porównania prognozy wykorzystanej do opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z prognozą wykorzystaną do opracowania projektu tej ustawy z 2023 r. wynika, że o ile prognoza dynamiki produktu krajowego brutto w ujęciu realnym prawie się nie zmieniła, to znaczące zmiany dotyczyły jej składowych. Obniżono prognozę tempa wzrostu eksportu z 3,6% do 2,5% oraz nakładów brutto na środki trwałe z 4,4% do 0,4%, natomiast zwiększono prognozę tempa wzrostu spożycia z 3,1% do 4,8%, przy czym znacznie bardziej zwiększono prognozę spożycia publicznego – z 2,5% do 7% – niż spożycia prywatnego – z 3,3% do 4,2%. Jednocześnie nie zmieniono założenia o neutralnym wpływie zmiany zapasów na dynamikę produktu krajowego brutto. Prognoza dynamiki importu również nie uległa znaczącej zmianie.

¹⁴⁵ Uchwała nr 130 (RM-06111-135-24).

¹⁴⁶ Druk nr 754 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁴⁷ Ustawa została ogłoszona w dniu 29 listopada 2024 r. (Dz. U. poz. 1754).

Warto zauważyć, że w czasie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2024 znane było wykonanie prognozy makroekonomicznej na 2023 r., a także wykonanie prognozy dochodów budżetu państwa po dziewięciu miesiącach 2024 r. Po wprowadzeniu korekt do prognozy makroekonomicznej wykorzystanej w pracach nad projektem nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 znacząco zmalało ryzyko polegające na przyjęciu nietrafnej prognozy makroekonomicznej, negatywnie oddziałującej na wykonanie budżetu państwa. Mediana prognoz zestawionych przez firmę Refinitiv pod koniec września 2024 r., przygotowanych przez profesjonalnych prognostów wyniosła: 3% w odniesieniu do tempa wzrostu PKB oraz 3,7% w odniesieniu do inflacji. Według prognoz sporządzonych przez NBP w grudniu 2024 r., opracowanych na podstawie odpowiedzi profesjonalnych prognostów, prognoza centralna tempa wzrostu PKB wyniosła 2,8%, a inflacji 3,7%. Prognoza NBP opracowana w listopadzie 2024 r. na podstawie modelu NECMOD zakładała tempo wzrostu PKB w 2024 r. w wysokości 2,7% oraz inflację w wysokości 3,7%. Prognozy te nie różniły się znacząco od prognozy przyjętej przez Ministerstwo Finansów przy opracowaniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024.

Na etapie opracowania prognozy makroekonomicznej wykorzystanej przy pracach nad projektem nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 wykorzystano ten sam model prognostyczny, co w 2023 r. Nie zmienił się także sposób dokumentowania procesu prognostycznego. W systemie EZD dokumentowano jedynie akceptację dokumentu końcowego, jakim było – w przypadku tej prognozy – uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2025, natomiast wcześniejsze etapy procesu prognostycznego nie zostały udokumentowane w tym systemie.

(akta kontroli: tom VIII str. 32-138, 204-216, tom XI str. 270-288, tom XII str. 98-100 plik 20)

Planowanie rezerw budżetu państwa

W przyjętym przez Radę Ministrów 29 października 2024 r. projekcie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 (a w konsekwencji w uchwalonej ustawie¹⁴⁸) kwota rezerw celowych, w stosunku do wielkości ujętych w ustawie budżetowej z 18 stycznia 2024 r., została zmniejszona o 3101,2 mln zł, z 65 018,9 mln zł do 61 917,7 mln zł. Zmniejszono kwoty następujących rezerw celowych:

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych* – o 529,3 mln zł (z 1475,4 mln zł do 946,1 mln zł),
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych oraz 2.000 tys. zł na nauczanie języka śląskiego* – o 304,6 mln zł (z 820,6 mln zł do 516,1 mln zł),
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* – o 1911,7 mln zł (z 3969,4 mln zł do 2057,7 mln zł),
- poz. 66 *Środki na uzupełnienie wzrostu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych* – o 188,1 mln zł (z 296,5 mln zł do 108,4 mln zł).

Ponadto całkowicie wykreślono rezerwę poz. 60 *Środki na przedsięwzięcia niskoemisyjne*, pierwotnie zaplanowaną w wysokości 167,5 mln zł.

Powodem zmniejszenia ww. rezerw było niewykorzystanie zaplanowanych środków w terminie określonym w art. 154 ust. 1 uofp, tj. do 15 października. Można zauważyć, że zmniejszenie dotyczyło głównie rezerw o ogólnym charakterze, tj. poz. 44, 49 i 56, co może świadczyć o ich zaplanowaniu w nadmiernej wysokości.

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024.

Planowanie wydatków wybranych dysponentów części budżetu państwa

W nowelizacji ustawy budżetowej nie dokonano zmiany limitu wydatków żadnego z czterech badanych dysponentów, tj. Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewody Małopolskiego i Wojewody Mazowieckiego.

Aktualizacja prognozy dochodów i limitów wydatków budżetu państwa

Planowane dochody ogółem budżetu państwa zmniejszyły się w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 o 56 300 mln zł, do kwoty 626 075,7 mln zł.

Najważniejsze zmiany dotyczyły prognozy dochodów podatkowych. Prognoza dochodów z tytułu podatku od towarów i usług, CIT i PIT zmniejszyła się odpowiednio o 22 925 mln zł, 11 480,5 mln zł i 11 460,3 mln zł. Natomiast w przypadku podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin zwiększyła się odpowiednio o 1342 mln zł i o 200 mln zł.

Ponadto wśród największych zmian w prognozie dochodów niepodatkowych budżetu państwa wymienić należy:

- 1) obniżenie wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych o 8801,1 mln zł,
- 2) usunięcie z prognozy dochodów budżetu państwa wpłaty z zysku NBP w kwocie 6000 mln zł,
- 3) obniżenie wpływów z cła o 1810 mln zł,
- 4) obniżenie wpływów z opłat za zezwolenia, akredytacji oraz opłat ewidencyjnych, w tym opłat za częstotliwości, o 1803 mln zł.

Wydatki ogółem budżetu państwa pozostały w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 niezmienione w stosunku do pierwotnie uchwalonej ustawy. Zmieniła się natomiast struktura tych wydatków.

Na skutek nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 wzrosły wydatki przede wszystkim:

- a) w części 82 – *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – o 1783,2 mln zł z przeznaczeniem na uzupełnienie dodatkowego wsparcia finansowego samorządów, przy czym podstawową formą tego wsparcia miało być zwiększenie dochodów JST z tytułu PIT kosztem zmniejszenia wpływów z tego tytułu do budżetu państwa,
- b) w części 46 – *Zdrowie*; o 1200 mln zł na dotację podmiotową dla NFZ w celu sfinansowania niezbędnych świadczeń z tego funduszu,
- c) w części 72 – *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* o 620 mln zł na zwiększenie dotacji dla Funduszu Emerytalno-Rentowego ze względu na większą niż planowano liczbę osób pobierających emeryturę rolniczą.

Wydatki zmniejszyły się przede wszystkim w części 83 – *Rezerwy celowe* o 3101,2 mln zł, i w części 84 – *Środki własne Unii Europejskiej* o 550 mln zł, m.in. w związku z aktualizacją poziomu wydatków budżetu UE i niższym szacunkiem wysokości poboru opłat celnych w 2024 r.

W wyniku obniżenia się prognozy dochodów o 56 300 mln zł, o taką samą wielkość wzrósł dopuszczalny deficyt budżetu państwa. W znowelizowanej ustawie budżetowej wyniósł on 240 300 mln zł.

Aktualizacja limitów wydatków na wybrane zadania publiczne

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z wydatki budżetu państwa na ochronę zdrowia zostały zwiększone o 1200 mln zł. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej ustawę budżetową podano, że środki zostaną przeznaczone na dotację podmiotową dla Narodowego Funduszu Zdrowia oraz że zwiększenie to jest konieczne w celu zapewnienia temu funduszowi środków na sfinansowanie niezbędnych świadczeń opieki zdrowotnej. Według uzasadnienia niedobór środków w NFZ był związany w szczególności ze zwiększeniem kosztów tego funduszu spowodowanym regulacjami ustawy z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁹. Przepisy tej ustawy stanowiły o podwyższeniu tzw. współczynników pracy, a w konsekwencji o zwiększeniu minimalnych gwarantowanych ustawowo najniższych wynagrodzeń zasadniczych pracowników służby zdrowia, w tym lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych, ratowników medycznych, farmaceutów, fizjoterapeutów i innych pracowników wykonujących zawód medyczny¹⁵⁰. Przewidywanym skutkiem tej ustawy miał być wzrost kosztów działalności podmiotów leczniczych oraz wzrost wyceny świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z NFZ.

(akta kontroli: tom III str. 107-108, 465, 471, 485-488)

W ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 nie zmieniono kwoty planowanych wydatków na cele obronne oraz infrastrukturę transportu lądowego

(akta kontroli: tom III str. 111-112, 140, 465, 467-468, 476, 484)

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 kwota wydatków na szkolnictwo wyższe i naukę została zwiększona o 69,6 mln zł, do kwoty 38 498,9 mln zł z przeznaczaniem na subwencję dla Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie w celu wsparcia finansowego realizacji projektu dotyczącego budowy w Polsce Fabryki Sztucznej Inteligencji.

(akta kontroli: tom III str. 196-197, 465-466, 484-487)

Wpływ nowelizacji na sytuację finansów publicznych

Nowelizacja ustawy budżetowej umożliwiła utrzymanie limitu wydatków budżetu państwa w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. mimo obniżenia prognozy dochodów budżetu państwa o 56 300 mln zł. Oznaczało to zwiększenie deficytu budżetu państwa, w relacji do produktu krajowego brutto, o 1,5 punktu procentowego, do poziomu 6,6% PKB¹⁵¹.

¹⁴⁹ Dz. U. poz. 1352.

¹⁵⁰ W uzasadnieniu projektu tej ustawy napisano: „Ustalenie w załączniku do ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. nowego podziału na grupy zawodowe według kwalifikacji wymaganych na zajmowanym stanowisku oraz nowych współczynników pracy spowoduje, że od dnia 1 lipca 2022 r. żaden pracownik wykonujący zawód medyczny oraz pracownik niewykonujący zawodu medycznego będący pracownikiem tzw. działalności podstawowej zatrudnieni w podmiotach leczniczych nie będą mogli mieć ustalonych wynagrodzeń zasadniczych na poziomie niższym niż wynikający z iloczynu nowo określonego współczynnika pracy oraz kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za 2021 r. W kolejnych latach będzie utrzymany mechanizm corocznej waloryzacji wysokości najniższych wynagrodzeń oparty o wysokość miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym ustalenie, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, i współczynnika pracy określonego w załączniku do ustawy.”

¹⁵¹ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025, w którym przedstawiono prognozę makroekonomiczną stanowiącą podstawę opracowania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024, wartość prognozy PKB na 2024 r. w cenach bieżących wyniosła 3641,0 mld zł.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 nie omówiono wpływu tej nowelizacji na sytuację finansów publicznych. Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej w MF podał, że „nie ma uwarunkowań prawnych dotyczących obowiązku przeprowadzania analizy dotyczącej wpływu nowelizacji ustawy budżetowej na sytuację finansów publicznych. Opracowanie zupełnie nowej prognozy sektora wiązałoby się z uruchomieniem szerszego procesu budżetowego, dlatego taka prognoza nie została opracowana.”

NIK zauważa, że przepisy nie określają zamkniętego katalogu informacji, które mogą się znaleźć w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej, dlatego nie ma formalnych przeszkód, aby w uzasadnieniu omówić wpływ nowelizacji na sytuację finansów publicznych. Co więcej, omówienie takie powinno zostać zawarte w tym uzasadnieniu ze względu na wielkość zmiany deficytu budżetu państwa, znacznie zwiększającą deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r.

(akta kontroli: tom VIII str. 152-165, tom XI str. 309-311, tom XII str. 64-88, 98-100, pliki 3, 7, 8)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 nie omówiono wpływu tej nowelizacji na sytuację finansów publicznych mimo znaczącego zwiększenia deficytu budżetu państwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Nowelizacja ustawy budżetowej umożliwiła utrzymanie limitu wydatków budżetu państwa w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. mimo obniżenia prognozy dochodów budżetu państwa o 56 300 mln zł. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 omówiono przyczyny i zakres zmian wprowadzonych w tej ustawie, natomiast nie omówiono wpływu nowelizacji na sytuację finansów publicznych mimo znaczącego zwiększenia deficytu budżetu państwa.

W pracach nad nowelizacją budżetu państwa wykorzystano prognozę makroekonomiczną sporządzoną w sierpniu 2024 r. na potrzeby opracowania ustawy budżetowej na rok 2025, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było uzasadnione.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Należy aktualizować prognozy wykorzystane w procesie opracowania projektu ustawy budżetowej lub zawarte w tym projekcie, jeżeli pomiędzy sporządzeniem pierwszej wersji projektu a przekazaniem go do Sejmu wystąpiły okoliczności wskazujące na celowość zmiany tych prognoz.
2. Należy podjąć prace legislacyjne nad wyeliminowaniem rozwiązań prawnych umożliwiających omijanie lub niewłaściwe stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej.
3. Na poszczególnych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej należy aktualizować prognozę dochodów budżetu państwa we wszystkich uzasadnionych przypadkach, w szczególności należy analizować informacje mające wpływ na planowanie tych dochodów oraz współpracować z organami i jednostkami dysponującymi takimi informacjami.
4. Należy dokonać zmiany klasyfikacji budżetowej w celu planowania poszczególnych dochodów podatkowych budżetu państwa w osobnych paragrafach klasyfikacji budżetowej oraz należy usunąć rozdziały 75690-75694,

- przywracając planowanie dochodów podatkowych w tych samych podziałkach klasyfikacyjnych, w których wykazuje się wykonanie planu.
5. Przy ustalaniu wielkości limitu wydatków SRW i jego podziału pomiędzy objęte nim jednostki należy uwzględniać wydatki przeznaczone na spłatę zobowiązań podmiotów nieobjętych stabilizującą regułą wydatkową.
 6. W procesie ustalania wstępnych kwot wydatków na rok budżetowy należy weryfikować zasadność planowania przez dysponentów wydatków w określonych kwotach, opierając się w szczególności na informacjach o wykonaniu tych wydatków w latach ubiegłych.
 7. Przed ustaleniem przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków dla dysponentów części budżetowych należy dokonywać waloryzacji wydatków rzeczowych jednostek budżetowych zgodnie z założeniami makroekonomicznymi przyjętymi przez Radę Ministrów oraz w oparciu o wszystkie dostępne w Ministerstwie Finansów informacje.
 8. Należy wyeliminować przypadki planowania w budżecie państwa środków na przedsięwzięcia o charakterze „bonusów frekwencyjnych” powiązanych z udziałem obywateli w wyborach powszechnych do organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej.
 9. Należy weryfikować zgłoszenia dysponentów dotyczące planowania rezerw celowych pod kątem ich ujęcia we właściwych grupach wydatków.
 10. Należy zwiększyć przejrzystość wykazów rezerw celowych umieszczanych w załączniku nr 2 do projektów ustaw budżetowych poprzez:
 - a) nadawanie jasnych i zrozumiałych tytułów rezerwom celowym,
 - b) nietworzenie dużych rezerw celowych o charakterze ogólnym.
 11. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej należy powiązać planowanie budżetu państwa z prognozą makroekonomiczną i realizacją stabilizującej reguły wydatkowej, w tym:
 - a) wskazać, jaki będzie wpływ czynników makroekonomicznych, a jaki – działań systemowych na dynamikę podstawowych dochodów budżetu państwa,
 - b) przedstawić analizę wrażliwości dochodów budżetu państwa na zmianę prognozy kluczowych parametrów makroekonomicznych,
 - c) podać pełen schemat dojścia od kwoty wydatków SRW, poprzez limit wydatków SRW do limitu wydatków budżetu państwa ustalonego z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej.
 12. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej należy przedstawiać prognozę dochodów i wydatków publicznych według najważniejszych tytułów – w układzie tekstowym i tabelarycznym.
 13. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej należy omówić największe kwotowo dochody i wydatki budżetu państwa oraz szczegółowo omówić przyczyny zmian ich wielkości, w tym efekty zmian systemowych, wraz z podaniem skutków finansowych tych zmian.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie art. 61b

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, lutego 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/