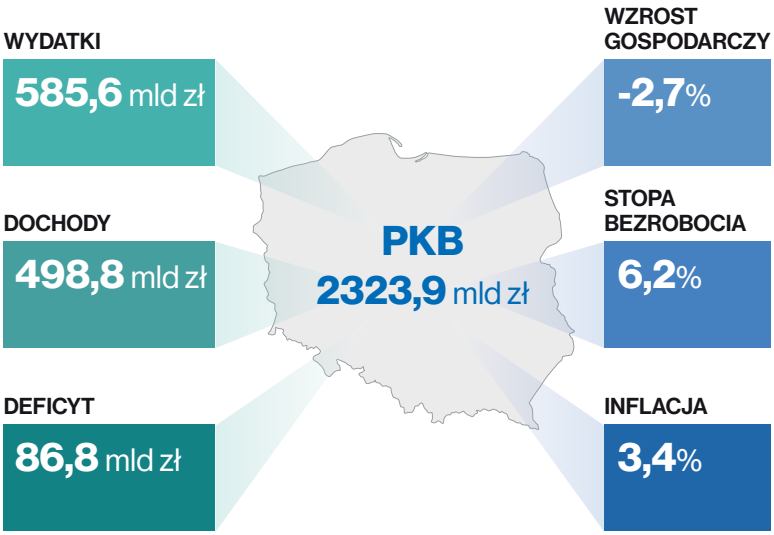
Nr ewid. 123/2021/P/21/001/KBF
Nr ewid. 124/2021/P/21/002/KBF

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2020 ROKU

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 09 czerwca 2021 roku


WYDATKI
585,6 mld zł
DOCHODY
498,8 mld zł
DEFICYT
86,8 mld zł
PKB
2323,9 mld zł
WZROST GOSPODARCZY
-2,7%
STOPA BEZROBOCIA
6,2%
INFLACJA
3,4%

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP 1
1. Podstawa prawna 1
2. Układ tekstu i źródła informacji 1
3. Podmiotowy i przedmiowtowy zakres kontroli wykonania budżetu państwa 3
4. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej 6

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI 9

III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ 33
1. Przygotowanie i uchwalenie ustawy budżetowej 33
2. Nowelizacja ustawy budżetowej 40

IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ 45
1. Sytuacja gospodarcza na świecie 45
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce 48
3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2020 59

V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ 65
1. Działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów 65
2. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego 87

VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH 91
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich 91
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich 111
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich 141
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia 186
5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych 199

VII. PLANY FINANSOWE 217
1. Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej 217
2. Wykonanie planu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 257

VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH 261
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej 261
2. Księgi rachunkowe 263
3. Sprawozdawczość budżetowa 266

IX. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY 275
1. Dług Skarbu Państwa 275
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa 286
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa 288
4. Państwowy dług publiczny 291

5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych 296

X. DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH 301
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa 301
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych 312

XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ 323

ANEKSY

I. WSTĘP

1. Podstawa prawna

Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej, wypełniając podstawowy obowiązek – wynikający z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[1] oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[2] – przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku przedstawia ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.[3] Uwzględnia również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej[4] jak i sytuacji sektora finansów publicznych.

Niniejszy dokument wraz z uchwaloną przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów – obok sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej – stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny wydatkowania środków publicznych oraz podjęcia decyzji w sprawie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.

2. Układ tekstu i źródła informacji

Niniejsza *Analiza* składa się z jedenastu rozdziałów, w których przedstawiono uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz efekty wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.

W rozdziale pierwszym zaprezentowano założenia kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2020, jak również zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli, w tym kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej.

Najważniejsze ustalenia kontroli, oceny, uwagi i wnioski wynikające z analizy sposobu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń polityki pieniężnej na rok 2020, a także opinię o sprawozdaniach budżetowych przedstawiono w rozdziale drugim. Zamieszczono w nim również wykaz i skalę najczęściej występujących nieprawidłowości.

W rozdziale trzecim omówiono proces planowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2020 oraz jej nowelizacji. W rozdziale czwartym zaprezentowano uwarunkowania społeczno-gospodarcze wykonania budżetu państwa oraz realizację założeń makroekonomicznych przyjętych do ustawy budżetowej na rok 2020.

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

2 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).

3 Dz. U. poz. 571, ze zm.

4 Uchwała nr 5/2019 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 10 września 2019 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2020 (M.P. poz. 876, ze zm.), dalej: *Założenia*.

Działania podejmowane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów w zakresie zarządzania realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich, jak i jego płynnością przedstawiono w rozdziale piątym. Uwzględniono w nim także najistotniejsze zagadnienia związane z bankową obsługą budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

Na wstępie rozdziału szóstego omówiono zagadnienia ogólne dotyczące wykonania ustawy budżetowej, jak również zaprezentowano zmiany, jakie dokonane zostały w 2020 r. w strukturach Rady Ministrów, ministerstw, działów administracji rządowej oraz w klasyfikacji części budżetowych. W dalszej części rozdziału przedstawiono wyniki szczegółowej analizy wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym dotyczące:
– wykonania głównych rodzajów dochodów i wydatków,
– zatrudnienia i wynagrodzeń,
– działań podejmowanych w celu zmniejszenia deficytu, jak również sposobów i efektów zarządzania płynnością.

Rozdział siódmy zadedykowano omówieniu wykonania planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej (państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz innych państwowych osób prawnych) oraz najistotniejszych wyników kontroli w tym obszarze. Zaprezentowano w nim także syntetyczną informację o przychodach i kosztach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, powołanego w 2020 r.

W kolejnym rozdziale zawarte zostały oceny ksiąg rachunkowych oraz opinie o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych, jak i w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.*

Rozdział dziewiąty poświęcony został analizie kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Rozliczenie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, jak również wyniki przeprowadzonej analizy przepływów środków w ramach tego sektora zawarto w rozdziale dziesiątym.

W ostatnim rozdziale przedstawiono ocenę działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych w celu wykonania założeń polityki pieniężnej w 2020 r.

Do niniejszego dokumentu załączono sześć aneksów, tj.:
– zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych (aneks 1);
– zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej wraz z ocenami (aneks 2);
– wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2020 roku (aneks 3);
– wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i w analizie wykonania budżetu państwa w 2020 roku (aneks 4);
– kryteria ocen wykonania budżetu państwa (aneks 5);
– metodykę kontroli wykonania budżetu państwa (aneks 6).

Analiza opracowana została na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 184[5] jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki

[5] Z dniem 1 marca 2021 r. Ministerstwo Sportu zostało zniesione, a Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zostało przekształcone w Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu. W związku z wprowadzonymi zmianami rozpoczęte przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrole w 184 jednostkach zakończone zostały przekazaniem wystąpień pokontrolnych do 183 kierowników jednostek kontrolowanych.

pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Wykorzystano wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mających wpływ na realizację budżetu państwa w roku 2020. *Analizę* oparto również o publicznie dostępne materiały sprawozdawcze, statystyczne i analityczne, w tym:

– sprawozdania operatywne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa, sporządzane za poszczególne miesiące 2020 r.;
– *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.;*
– opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacje o wielkości produktu krajowego brutto, inflacji, produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej, handlu zagranicznego, wskaźników cen i kursów walut oraz zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń społecznych;
– raporty i publikacje Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i polityki pieniężnej;
– raporty, prognozy i bazy danych organizacji międzynarodowych, w tym dane z bazy Eurostat.

Do wyliczeń przyjęto wartość produktu krajowego brutto w 2020 r. równą 2323,9 mld zł[6]. W związku z faktem, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

W tabelach zamieszczonych w *Analizie* przyjęto następujące znaki umowne:
(–) – gdy nie występują w danym okresie dane kwotowe;
(0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05;
(.) – oznacza zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych;
(x) – oznacza, że wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

Dane liczbowe zaprezentowane w tabelach i infografikach mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń.

Ilekroć w niniejszym dokumencie jest mowa o Ministrze Finansów należy rozumieć, że jest to minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Od 6 października 2020 r. jest to Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania budżetu państwa

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa, przeprowadzonej w okresie od stycznia do maja 2021 r., dokonano weryfikacji procesów gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych objętych budżetem państwa i budżetem środków europejskich, jak również wybranych planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej na rok 2020, z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

Badania przeprowadzone w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.* umożliwiły dokonanie oceny:

– wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponentów części budżetu państwa oraz wykonania planów finansowych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych (dysponentów II i III stopnia), jak również wykorzystania dotacji/środków przez wybranych beneficjentów;

[6] Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2020 r. (M.P. poz. 446).

– kompletności i wiarygodności ksiąg rachunkowych w wybranych częściach budżetu państwa mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz w wybranych państwowych jednostkach budżetowych, których kierownicy byli dysponentami III stopnia;
– prawidłowości i rzetelności sporządzenia sprawozdań[7];
– wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych;
– wykonania zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W ramach optymalizacji procesu kontroli wykonania budżetu państwa wprowadzono modyfikacje dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego, które pozwoliły na bardziej efektywne wykorzystanie potencjału kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli w obszarach, gdzie większe jest zarówno ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, jak również ocena tych obszarów w istotniejszym zakresie determinuje ocenę realizacji całego budżetu.

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował:
– wykonanie dochodów, wydatków i wynik budżetu państwa,
– wykonanie dochodów, wydatków i wynik budżetu środków europejskich,
– poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych,
– wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych,
– przychody i rozchody budżetu państwa,
– należności i zobowiązania, w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów skarbowych,
– rozliczenie budżetu państwa.

Kompleksowa kontrola realizacji dochodów przeprowadzona została w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, w której dochody planowane na 2020 r. stanowiły 93,4% wszystkich planowanych na ten okres dochodów budżetu państwa. W częściach budżetu państwa, w których na koniec 2019 r. wystąpiły zaległości powyżej 100 mln zł[8] oraz we wszystkich kontrolowanych w ramach tych części jednostkach podległych przeprowadzone zostało badanie skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych. Badania kontrolne wydatków koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli i ukierunkowane zostały na osiągnięte rezultaty, w tym na zadaniach realizowanych w związku z epidemią COVID-19. W ramach czynności kontrolnych weryfikowano w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2020, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[9] oraz z wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. Sprawdzano również prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[10], ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[11] oraz innych ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

7 Rzetelność sporządzenia sprawozdań oceniana była wyłącznie w częściach budżetowych/ jednostkach podległych, w których kontroli podlegały księgi rachunkowe.

8 Dotyczyło to części: *Sądy powszechne, Budżet finanse publiczne i instytucje finansowe, Gospodarka, Obrona narodowa, Sprawiedliwość, Sprawy wewnętrzne, Zdrowie* oraz *Województwa*.

9 Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

10 Ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

11 Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

W trakcie czynności kontrolnych zwracano uwagę na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych[12], występowanie zjawisk i mechanizmów korupcjogennych[13] oraz na inne nieprawidłowości istotne z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.* przeprowadzono 209 kontroli w 184 jednostkach, w tym skontrolowano:

– wybrane państwowe jednostki budżetowe, w tym większość dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie (samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych)[14] oraz 20 dysponentów części budżetowych[15], których wydatki zrealizowane w 2019 r. były niższe niż 150 mln zł, a ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech latach była pozytywna;
– wybrane plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej;
– Narodowy Bank Polski oraz Bank Gospodarstwa Krajowego;
– inne jednostki realizujące wydatki publiczne, w tym spoza sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje i inne środki publiczne.

Kontrolę wykorzystania dotacji/środków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzono u wybranych 67 beneficjentów, w tym 16 uczelniach publicznych otrzymujących środki w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój*, 16 wojewódzkich urzędach pracy oraz 32 powiatowych urzędach pracy otrzymujących odpowiednio dotacje z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz z Funduszu Pracy.

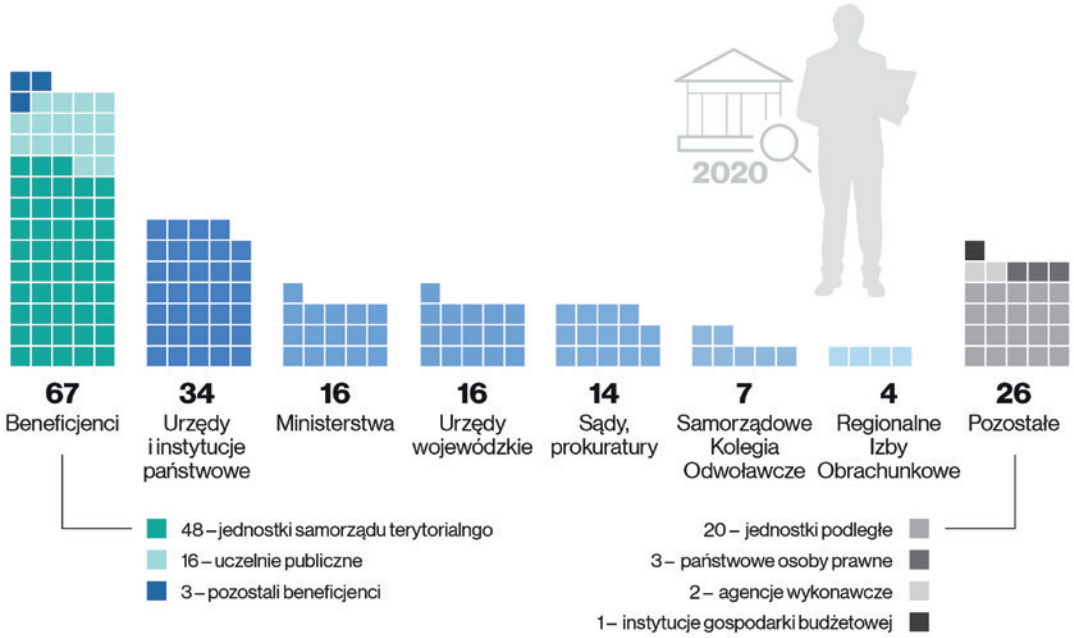
12 Zakres i zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289).

13 Analiza Najwyższej Izby Kontroli z listopada 2020 r. *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf.

14 W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.* skontrolowano siedem z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych oraz dwa z 11 sądów apelacyjnych.

15 Dotyczyło to części: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Członkostwo Rzeczypospolitej Polski w Unii Europejskiej, Łączność, Turystyka, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Rodzina, Polski Komitet Normalizacyjny, Rzecznik Praw Pacjenta, Polska Akademia Nauk, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowe Centrum Legislacji* oraz *Urząd Komunikacji Elektronicznej*.

Infografika 1. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

4. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej

Głównym celem kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2020 r., przeprowadzonej od stycznia do kwietnia 2021 r. w Narodowym Banku Polskim, było dokonanie oceny, czy bank centralny podjął właściwe działania, aby zrealizować cele polityki pieniężnej określone w *Założeniach*.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował zebranie dowodów umożliwiających udzielenie odpowiedzi na pytania definiujące cele szczegółowe kontroli, tj.:
- czy *Założenia* zostały rzetelnie przygotowane i uchwalone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[16],
- czy zastosowane instrumenty polityki pieniężnej były adekwatne do sytuacji gospodarczej oraz celów i zasad polityki pieniężnej określonych w *Założeniach*,
- jaka była skuteczność wykorzystania instrumentów polityki pieniężnej do osiągnięcia celów ustalonych w *Założeniach*.

Przy analizie procesów inflacyjnych i ich źródeł oraz adekwatności decyzji Rady Polityki Pieniężnej do przebiegu i perspektyw sytuacji gospodarczej, w warunkach epidemii COVID-19, Najwyższa Izba Kontroli zapoznała się w szczególności z materiałami analitycznymi i informacyjnymi, „projekcjami inflacji i PKB" Narodowego Banku Polskiego i ośrodków zewnętrznych, a także innymi dokumentami przygotowanymi w banku centralnym dla Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu Banku.

[16] Dz. U. z 2020 r. poz. 2027.

Stosowanie przez Narodowy Bank Polski poszczególnych instrumentów polityki pieniężnej było analizowane w kontekście ich wpływu na płynność rynków finansowych zapewniającą niezakłócone dokonywanie rozliczeń pieniężnych oraz utrzymanie ceny pieniądza na poziomie skorelowanym ze stopami procentowymi ustalanymi przez Radę Polityki Pieniężnej.

Szczegółowo analizowane były założenia i wyniki przetargów bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w ramach podstawowych i dostrajających operacji otwartego rynku. Zbadane zostało także zastosowanie po raz pierwszy w historii przez Narodowy Bank Polski niestandardowych narzędzi polityki pieniężnej na rynku krajowym. Uruchomiony na dużą skalę skup aktywów miał ograniczyć zaburzenia na rynkach finansowych i łagodzić negatywne skutki ograniczenia aktywności gospodarczej w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19.

Kontrolą objęto również kształtowanie się wielkości środków utrzymywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe na rachunkach w Narodowym Banku Polskim w postaci rezerwy obowiązkowej oraz prawidłowość zwolnień z obowiązku utrzymywania całości lub części rezerwy obowiązkowej.

Na podstawie szczegółowych danych dotyczących depozytów banków w Narodowym Banku Polskim prześledzono zmiany ich wolumenu oraz ich wpływ na kształtowanie się stóp procentowych na rynku międzybankowym. Na podstawie danych bilansowych, materiałów księgowych i analitycznych Narodowego Banku Polskiego, dotyczących kredytów refinansowych (lombardowych i technicznych) badana była działalność kredytowa banku centralnego oraz jej wpływ na zachowanie przez banki bieżącej płynności i poziom stóp procentowych.

W trakcie kontroli przeanalizowano również kształtowanie się kursu złotego, czynniki wpływające na jego zmienność oraz oddziaływanie na konkurencyjność polskiego eksportu i opłacalność polskiej wymiany handlowej z zagranicą. Zbadano także przesłanki i efekty interwencji walutowych Narodowego Banku Polskiego w grudniu 2020 r.

Badania te pozwoliły na sformułowanie oceny wykonania celu głównego i celu operacyjnego Narodowego Banku Polskiego w 2020 r.

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

W 2020 roku światowa gospodarka doświadczyła największego, co najmniej od lat czterdziestych XX wieku, kryzysu gospodarczego, związanego z pojawieniem się i szybkim rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19. Chociaż kryzys ten miał zasięg ogólnoświatowy, to różna była jego skala w poszczególnych krajach. Polska zaliczała się do tych państw Unii Europejskiej, w których kryzys gospodarczy miał relatywnie łagodny przebieg, o czym świadczy stosunkowo niewielkie – w 2020 roku – zmniejszenie się wartości produktu krajowego brutto, a także utrzymanie niskiej stopy bezrobocia i realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw.

Istotny wpływ na łagodny przebieg kryzysu w Polsce miało udzielenie przez państwo szerokiego wsparcia finansowego dla tych przedsiębiorców i pracowników, których sytuacja znacząco pogorszyła się w związku z wprowadzeniem obostrzeń dotyczących swobody przemieszczania się i kontaktów społecznych, a także czasowym wstrzymaniem lub ograniczeniem działalności niektórych branż w gospodarce. Wsparciem okazała się także duża konkurencyjność polskiego przemysłu, pozwalająca na utrzymanie eksportu na poziomie sprzed epidemii, mimo że główni importerzy towarów z Polski doświadczyli znaczącego ograniczenia konsumpcji w swoich krajach.

Konsekwencją rozległego wsparcia przez państwo sektora prywatnego w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom epidemii była głęboka nierównowaga finansów publicznych. Deficyt budżetu państwa wyniósł 85 mld zł, a deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył 161 mld zł. Tak wysoka nierównowaga finansów publicznych spowodowała znaczący wzrost długu publicznego. Dług ten, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wzrósł w 2020 roku aż o 290 mld zł, do 1336 mld zł. Wcześniejsze zwiększenie długu publicznego obliczonego według tej metodologii o podobną wartość, jaką zaobserwowano w jednym tylko 2020 roku, trwało prawie dziesięć lat.

Mimo wysokiego wzrostu długu publicznego Polska mogła sobie pozwolić na szerokie wsparcie sektora prywatnego środkami publicznymi bez ryzyka obniżenia swojej wiarygodności kredytowej. Dług publiczny, który zgodnie z metodologią unijną wzrósł z 45,6% wartości produktu krajowego brutto na koniec 2019 roku do 57,5% analogicznej wartości na koniec 2020 roku, był wciąż stosunkowo niski w porównaniu z długiem publicznym innych państw Unii Europejskiej. Łączna wartość długu publicznego w 27 państwach Unii Europejskiej wyniosła bowiem prawie 91% ich łącznego produktu krajowego brutto.

Znacząca nierównowaga finansowa państwa w 2020 roku widoczna w danych sporządzonych według metodologii unijnej nie była w takim samym stopniu widoczna w statystykach w ujęciu krajowym.

Przyczyniło się do tego, po pierwsze, zaplanowanie i osiągnięcie znacznie mniejszego deficytu budżetu państwa niż wskazywał na to stopień nierównowagi finansowej państwa. Duże operacje finansowe prowadzące do wzrostu długu publicznego były planowane i dokonywane z pominięciem budżetu państwa. Należały do nich w szczególności operacje polegające na przekazaniu w 2020 roku różnym podmiotom obligacji skarbowych i udzieleniu pożyczek zamiast dotacji, które zwiększyłyby wydatki i deficyt budżetu państwa prawie o 30 mld zł. Zaznaczyć należy, iż takie operacje są dopuszczone przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosując takie rozwiązanie, można wykazać w budżecie państwa dowolny wynik, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa.

Po drugie, niektóre operacje finansowe skutkujące przyrostem zobowiązań państwa nie zwiększały wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Były one natomiast wykazywane w statystyce długu publicznego obliczonego zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. Jako przykład można podać emisję obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 o łącznej wartości ponad 166 mld zł, których spłata i obsługa jest gwarantowana przez Skarb Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. W tym celu należy dążyć do tego, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Dzięki temu wielkości łącznej nadwyżki lub deficytu obu budżetów wpływałyby na zmianę wartości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa.

Z kolei poprawie przejrzystości finansów publicznych służyłoby odstąpienie od wykazywania dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego w dwóch różnych ujęciach – według metodologii krajowej i unijnej. Ponieważ niektóre operacje, istotne dla rzetelnej oceny sytuacji finansowej państwa, są wykazywane obecnie tylko w ujęciu unijnym, to zasadne byłoby dostosowanie metodologii krajowej do tego ujęcia. Wymaga podkreślenia, że obecnie metodologia unijna jest wykorzystywana nie tylko dla potrzeb statystyki Unii Europejskiej, ale także dla potrzeb krajowego zarządzania finansami publicznymi i prowadzenia polityki rozwoju (Wieloletni Plan Finansowy Państwa, *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*).

Podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia obliczania długu publicznego według metodologii krajowej i unijnej, może się wiązać z potrzebą zainicjowania dyskusji nad limitem długu publicznego określonym w Konstytucji RP. Utrzymywanie tego limitu w obecnej sytuacji, w której stosuje się rozwiązania umożliwiające nieujmowanie niektórych zobowiązań w państwowym długu publicznym, stwarza pozory, że konstytucyjne ograniczenie nadal funkcjonuje. Przyjęcie metodologii unijnej przy obliczaniu wartości państwowego długu publicznego doprowadziłoby do sytuacji, w której konstytucyjny limit wartości tego długu stanowiłby realne, a nie pozorne ograniczenie dla jego wzrostu. Jednakże w razie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, takich jak epidemia COVID-19 w 2020 roku, ustanowienie limitu o sztywnym charakterze mogłoby stanowić poważny problem przy realizacji programu wsparcia gospodarki środkami publicznymi. Obowiązujące regulacje powinny umożliwiać podejmowanie rozłożonych w czasie działań dostosowawczych do ustanowionego limitu, żeby zapewnić długookresową równowagę finansów publicznych i nie powodować niekorzystnych napięć w gospodarce.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nadużywanie w 2020 roku możliwości ujmowania w budżecie państwa wydatków niewygasających. Co do zasady, wydatki te powinny służyć finansowaniu zadań, których proces realizacji zainicjowano w danym roku budżetowym i których zakończenie ma nastąpić w pierwszym kwartale roku następnego. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa, powinno mieć incydentalny charakter. Tymczasem w 2020 roku zaplanowano wydatki niewygasające w kwocie bliskiej 12 mld zł, służące przede wszystkim sfinansowaniu zadań realizowanych w roku następnym. Jednocześnie ustalono termin realizacji tych wydatków do końca listopada 2021 roku. W rezultacie przez większą część 2021 roku wykonywane są dwa budżety – na rok 2020 i na rok 2021, co nie sprzyja zachowaniu przejrzystości finansów publicznych, a jednocześnie uniemożliwia obecnie wydanie opinii o prawidłowości

poniesienia części wydatków budżetu państwa wykazywanych jako wykonanych w 2020 roku. Innym niż wydatki niewygasające sposobem finansowania z budżetu państwa na rok 2020 zadań przewidzianych do realizacji w 2021 roku było przekazanie środków na rachunki funduszy celowych i funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Powyższe rozwiązania doprowadziły do zaburzenia obrazu sytuacji finansowej państwa w latach 2020–2021, jaką przedstawiają dane o wykonaniu budżetu państwa.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, w sytuacji, w której potrzeby wydatkowe związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 były mniejsze niż wcześniej szacowano, a ponadto dużą część wydatków na przeciwdziałanie tym skutkom poniesiono z pominięciem budżetu państwa, nieuzasadnione było dążenie do wykorzystania pełnego limitu wydatków budżetowych. Zadania planowane do realizacji w roku następnym powinny zostać sfinansowane z budżetu państwa na rok 2021, a nie z budżetu państwa na rok 2020.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wprowadzane, bez odpowiedniego *vacatio legis,* liczne zmiany w strukturze oraz kompetencjach członków Rady Ministrów i obsługujących ich urzędów. W 2020 roku Prezes Rady Ministrów wydał łącznie 27 rozporządzeń określających lub zmieniających szczegółowy zakres działania poszczególnych ministrów, w tym dokonujących zmian dysponenta lub urzędu go obsługującego, a Rada Ministrów wydała łącznie 18 rozporządzeń dotyczących odpowiednio utworzenia, przekształcenia lub zniesienia ministerstw. Aż 32 z nich (18 Prezesa Rady Ministrów i 14 Rady Ministrów) wydano w trzech ostatnich miesiącach roku. W wyniku tych zmian 23 części budżetowe zmieniły swojego dysponenta, w tym cztery dwukrotnie. Konsekwencją powyższego była konieczność wprowadzenia szeregu zmian w zakresie działalności finansowo-organizacyjnej jednostek oraz odpowiedniego zadysponowania ich majątku. Z uwagi na brak uregulowań oraz przekazanych wytycznych w tym zakresie, w poszczególnych resortach po dokonaniu reorganizacji stosowano niejednolite podejście do prowadzenia ksiąg rachunkowych, gospodarki finansowej, jak również obowiązków sprawozdawczych, przy analogicznym stanie prawnym. W przypadku wystąpienia tego typu zmian w trakcie roku budżetowego w przyszłości, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest aby Minister Finansów podjął działania mające na celu wyznaczenie jednolitej ścieżki postępowania dla poszczególnych dysponentów w trakcie reorganizacji.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

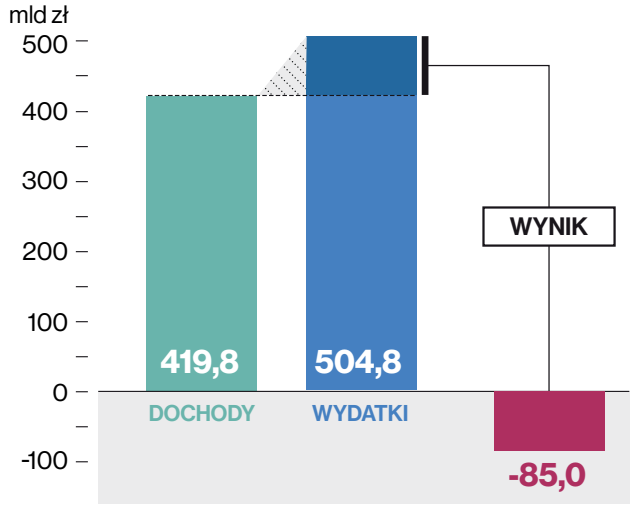
1. Budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa ta nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa i mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa.

   Dochody budżetu państwa wyniosły 419,8 mld zł i były o 5,3% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 4,8% wyższe niż w 2019 r.

   Wydatki budżetu państwa wyniosły 504,8 mld zł, w tym 11,6 mld zł stanowiły wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Zrealizowane wydatki były o 0,6% niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej i o 21,8% wyższe od wydatków wykonanych w 2019 r.

   Deficyt budżetu państwa osiągnął wartość 85 mld zł. Był on niższy o 22,3% od deficytu ustalonego w ustawie budżetowej. Jednocześnie deficyt budżetu państwa w roku 2020 był ponad sześciokrotnie wyższy niż w roku poprzednim.

Infografika 2. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2020 r.



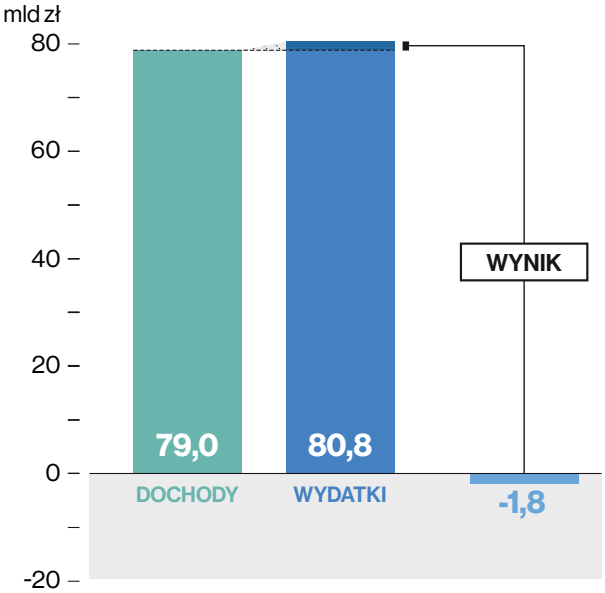
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Dochody budżetu środków europejskich w 2020 r. wyniosły 79 mld zł i były o 8,4% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 7,5% wyższe od dochodów otrzymanych w 2019 r. Tak jak w latach wcześniejszych, wielkość tych dochodów była w 2020 r. zależna przede wszystkim od kwoty transferów z Unii Europejskiej oraz kwoty wydatków wynikającej z realizacji płatności.

   Wydatki budżetu środków europejskich w 2020 r. wyniosły 80,8 mld zł, co stanowiło 89,9% planu. Wydatki te były o 14% wyższe niż w 2019 r.

   W odróżnieniu od 2019 r., który zakończył się z nadwyżką w budżecie środków europejskich, w 2020 r. w budżecie tym wykazano deficyt wynoszący 1,8 mld zł. Wartość ta była znacznie mniejsza od wartości deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2020 r. w kwocie 17 mld zł.

Infografika 3. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2020 r. odbywało się w szczególnych warunkach wywołanych epidemią COVID-19 i związanymi z nią ograniczeniami w działalności gospodarczej. Kluczową kwestią stało się zapewnienie płynności w warunkach realizacji skrajnie negatywnego scenariusza dotyczącego dochodów i wydatków budżetowych. Zadanie to zostało wypełnione między innymi poprzez wznowienie emisji bonów skarbowych oraz przeprowadzenie sprzedaży obligacji poza przetargami rynkowymi na rzecz dwóch banków krajowych, w wyniku czego pozyskano 67,6 mld zł.

4. Średni stan wolnych środków był w 2020 r. aż o 56% wyższy niż w 2019 r. Jednocześnie o 48% wzrosły potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa. Stan wolnych środków wynoszący na koniec 2020 r. 66,4 mld zł wynikał między innymi ze zgromadzenia na odrębnym rachunku środków niezbędnych do sfinansowania wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego w wysokości 11,6 mld zł oraz z wpływu w grudniu 2020 r. środków z Unii Europejskiej w wysokości 15,1 mld zł. Przyrost średnich stanów wolnych środków doprowadził do wzrostu kosztów zarządzania płynnością. Były one o 190 mln zł wyższe niż w 2019 r., mimo obniżenia stóp procentowych będących podstawą ustalenia kosztów długu nowo wyemitowanego oraz długu o zmiennym oprocentowaniu. Biorąc jednak pod uwagę, że zwiększenie poziomu środków miało wymiar ostrożnościowy, uzasadniony w warunkach dużej niepewności spowodowanej epidemią COVID-19, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością w 2020 r.

5. Dług Skarbu Państwa został zwiększony w 2020 r. o 124,1 mld zł, głównie w celu sfinansowania deficytu budżetu państwa (85 mld zł). Tak wysoki deficyt wynikał ze zwiększenia wydatków budżetu państwa w warunkach epidemii. Na wzrost długu wpłynęła także rosnąca skala operacji finansowych, które nie powiększały deficytu budżetu państwa. W 2020 r. operacje tego typu osiągnęły wartość blisko 30 mld zł, czyli ponad dwukrotnie wyższą niż w 2019 r. Do operacji tych należało nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych podmiotom uprawnionym na podstawie innych ustaw niż ustawa budżetowa (18,3 mld zł) oraz pożyczka dla Funduszu Solidarnościowego ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (11,5 mld zł)[17], która najprawdopodobniej zostanie umorzona, tak jak stało się to w przypadku pożyczki z 2019 r. (8,7 mld zł).

6. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny na koniec 2020 r. byłyby znacznie wyższe, gdyby wszystkie zadania sektora rządowego związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i ograniczaniem skutków gospodarczych epidemii zostały sfinansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z wykorzystaniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w Banku Gospodarstwa Krajowego. Podmioty te w 2020 r. zapewniły środki na zadania publiczne, emitując obligacje o wartości 166,1 mld zł, których spłata i obsługa są objęte gwarancjami Skarbu Państwa. Nie są to jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, w związku z tym ich zobowiązania nie są wliczane do wymienionych kategorii długu według regulacji krajowych. Tego typu operacje nie pozostają jednak poza statystyką długu według zasad określonych przez Komisję Europejską. W efekcie na koniec 2020 r. wystąpiła historycznie największa różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczoną według metodologii unijnej, a państwowym długiem publicznym, liczonym według metodologii krajowej. Sięgnęła ona 224,3 mld zł, to jest blisko 10% produktu krajowego brutto.

[17] W 2020 r. Fundusz Solidarnościowy otrzymał dwie pożyczki. Pożyczka udzielona przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w wysokości 11,5 mld zł spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa (w 2019 r. było to 8,7 mld zł). Udzielenie pożyczki przez Fundusz Pracy w kwocie 4 mld zł (w 2019 r. było to również 4 mld zł) nie wpłynęło na wzrost długu Skarbu Państwa. Wynika to z różnego statusu prawnego obu funduszy udzielających pożyczek.

7. Zastosowana formuła finansowania zadań publicznych przez emisję obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 spowodowała, że relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto w 2020 r. nie przekroczyła i w 2021 r. nie powinna przekroczyć 55%. Nie powinno być zatem konieczne wdrożenie rozwiązań stabilizujących finanse publiczne, przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Łączne koszty obsługi długu w takiej formule będą jednak wyższe, niż gdyby był to dług zaciągany bezpośrednio przez Skarb Państwa. Koszty te w ostatecznym rozrachunku najprawdopodobniej i tak obciążą Skarb Państwa. Podważa to racjonalność utrzymywania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego w dotychczasowej formie oraz powiązanych z nim procedur ostrożnościowych, w sytuacji, gdy tworzone są rozwiązania umożliwiające ich obejście za cenę ponoszenia wyższych kosztów obciążających państwo i obywateli.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

8. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań, a także deficytu budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku istotnie większej skali zastosowania w 2020 r. mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

9. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne i wynikają ze sprawozdań poszczególnych dysponentów budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.

10. Najwyższa Izba Kontroli wyraża również pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych przez dysponentów części budżetowych. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania.

11. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 79 dysponentów części budżetowych (94% objętych kontrolą) oraz 91 dysponentów trzeciego stopnia (93,8% objętych kontrolą), w tym wszystkich dysponentów części budżetowych i ośmiu z dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych.

12. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.*

13. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych 19 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości lub ich skala i charakter, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. W jednej z kontrolowanych jednostek (część *Informatyzacja* obsługiwana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów) odstąpiono od oceny prawidłowości ksiąg rachunkowych, ponieważ dane zawarte w ewidencji księgowej były niespójne, zarówno pod względem zasady podwójnego zapisu operacji księgowych, jak i pod względem zasady zgodności danych na koniec i początek okresów sprawozdawczych, co wykluczało ich wiarygodność.

14. W wyniku dokonania licznych zmian w strukturze Rady Ministrów w 2020 r., w tym w szczególności w ostatnich trzech miesiącach roku, księgi rachunkowe dla części budżetowych, w których dokonano zmiany dysponenta, prowadzone były w niektórych przypadkach przez dotychczasowych dysponentów w ich systemach finansowo-księgowych. Oznacza to, że w księgach tych nie dokonano operacji odzwierciedlających tak istotne zmiany, jak zniesienie urzędu obsługującego danego dysponenta. Niejednokrotnie również zmiany w zakresie obsługi finansowo-księgowej następowały ze znaczną zwłoką. Poważnym problemem była również kwestia majątku, który był przypisany do omawianych części i na dzień zakończenia kontroli, co do zasady, nie został zinwentaryzowany ani przejęty. Wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarki finansowej były niejednokrotnie aktualizowane z mocą wsteczną i kilkumiesięcznym opóźnieniem. Mimo podejmowania przez dysponentów przejmowanych części działań, mających na celu umożliwienie kontynuacji działalności, proces ten praktycznie nie znalazł odzwierciedlenia w szeroko pojętym obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości. Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, jak również fakt, iż coraz częściej w trakcie roku wprowadzane są zmiany w strukturze Rady Ministrów (czasami kilkukrotne w odniesieniu do jednej części), zasadne jest podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do ujednolicenia praktyk stosowanych przez dysponentów w sytuacji przekształcania jednostek.

Warunki realizacji ustawy budżetowej

15. W 2020 r. realna wartość światowej gospodarki zmniejszyła się względem wartości z 2019 r. o 3,4%. W gospodarkach rozwiniętych produkt krajowy brutto był średnio o 4,7% niższy niż w roku poprzednim.

16. W krajach będących głównymi importerami towarów z Polski wystąpiła głęboka recesja. Wartość niemieckiej gospodarki była w 2020 r. o 4,9% niższa niż w 2019 r., podczas gdy wartość gospodarki Czech zmniejszyła się o 5,6%, Wielkiej Brytanii o 9,8%, Francji o 8,1%, a Włoch o 8,9%.

17. Realna wartość produktu krajowego brutto w Polsce zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 2,7%. Czynnikami pozytywnie oddziałującymi na wzrost gospodarczy w Polsce w czasie epidemii było spożycie publiczne oraz saldo obrotów z zagranicą. Dodatni wpływ obu tych czynników na dynamikę produktu krajowego brutto pozwolił częściowo zrównoważyć negatywne skutki ograniczenia poziomu konsumpcji i inwestycji. Spożycie publiczne wzrosło w 2020 r. o 4,4% względem poziomu z 2019 r. Wzrost ten wynikał między innymi ze zwiększonych wydatków w sektorze ochrony zdrowia, a także był efektem podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej.

18. Dodatnie saldo obrotów towarowych z zagranicą przyczyniło się do rekordowej nadwyżki na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, która w 2020 r. wyniosła 82,4 mld zł, czyli 3,5% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni tak wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym Polska osiągnęła w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku.

19. Realna wartość konsumpcji w Polsce była w 2020 r. niższa o 3% w porównaniu z 2019 r., na co duży wpływ miało ograniczenie działalności handlowej i usługowej, a także niepewność konsumentów dotycząca przebiegu i przyszłych skutków epidemii. Nakłady brutto na środki trwałe zmniejszyły się realnie o 9,6%. Stopa inwestycji w gospodarce narodowej obniżyła się do 16,7%, osiągając tym samym najniższą wartość spośród 11 państw Unii Europejskiej położonych w Europie Środkowo-Wschodniej. Dla porównania stopa inwestycji w Czechach przekraczała w 2020 r. 25% produktu krajowego brutto, a na Węgrzech – 27%. Stopę inwestycji powyżej 20% produktu krajowego brutto odnotowano także w Estonii, Chorwacji, Litwie, Łotwie i Rumunii.

20. W okresie od grudnia 2019 r. do grudnia 2020 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła z 5,2% do 6,2%. Jednocześnie zgodnie z metodologią BAEL, w Polsce bez pracy pozostawało w 2020 r. średnio 3,2% ludności aktywnej zawodowo[18]. Oznacza to, że Polska miała drugą po Czechach, najniższą stopę bezrobocia w Unii Europejskiej. W województwie wielkopolskim odnotowano najniższą stopę bezrobocia (1,8%) spośród 229 regionów Unii Europejskiej, dla których były dostępne dane. Województwo lubuskie, ze stopą bezrobocia na poziomie 2,2%, zajęło w tym zestawieniu czwartą pozycję, a obszar warszawski stołeczny dziewiątą.

21. W 2020 r. gospodarka polska rozwijała się w warunkach podwyższonej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 3,4% (rok wcześniej 2,3%). Szczególnie wysoki był wzrost cen administrowanych o 8,4% oraz wzrost cen żywności, który w 2020 r. wyniósł 5%. Uwzględniając również dane z roku 2019, można wskazać, że ceny żywności w dwóch ostatnich latach wzrosły o ponad 10%. Ponadto w 2020 r. wzrosły, między innymi, ceny użytkowania mieszkania i nośników energii (o 7,3%) oraz ceny towarów i usług związanych ze zdrowiem (o 4,8%). Zmniejszyły się natomiast ceny transportu (o 5,6%) oraz ceny odzieży i obuwia (o 2,6%).

22. Na koniec 2020 r. Polskę zamieszkiwało 38 265 tys. osób, czyli o 118 tys. mniej niż rok wcześniej, ale wciąż o 192 tys. więcej niż w 1990 r. Znacznie większe zmiany dotyczyły wskaźników dzietności – w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys. dzieci, a w 2020 r. już tylko 355,3 tys. , o 20 tys. mniej niż rok wcześniej i o 47 tys. mniej niż w 2017 r.

23. Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski w dobie epidemii COVID-19 uległa pogorszeniu. Oczekiwana długość życia od momentu narodzin wyniosła w 2020 r. 76,6 roku, czyli najmniej od 10 lat, podczas gdy jeszcze w 2019 r. długość tę szacowano na 78 lat. Skrócenie się oczekiwanej długości życia dotyczyło zarówno kobiet, jak i mężczyzn, chociaż w przypadku kobiet wartość ta wyniosła w 2020 r. 80,8 roku, a w przypadku mężczyzn zaledwie 72,6 roku. W 2020 r. zmarło w Polsce 477,4 tys. osób, czyli o 67,7 tys. więcej niż w 2019 r. Od zakończenia drugiej wojny światowej do 2019 r. przyrost naturalny nigdy nie był niższy od -0,9 na 1000 mieszkańców, natomiast w 2020 r. wyniósł on zaledwie -3,2[19].

[18] Stopa bezrobocia liczona według metodologii badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) różni się od stopy bezrobocia rejestrowanego tym, że do bezrobotnych zalicza się jedynie osoby, które aktywnie poszukują pracy i są gotowe ją podjąć nie później niż w następnym tygodniu, nie wystarczy zatem sam fakt zarejestrowania się w urzędzie pracy.

[19] Przyrost naturalny to różnica między liczbą urodzeń żywych i liczbą zgonów w danym okresie.

Oprócz tego w 2020 r. znacząco zmniejszyła się liczba osób leczących się i badających się ze względu na ograniczenia w dostępie do służby zdrowia i obawy przed zarażeniem SARS-CoV-2.

24. W 2020 r. poprawie uległa sytuacja na rynku mieszkaniowym ze względu na znaczące zwiększenie liczby mieszkań oddanych do użytkowania. Korzystnie prezentowała się też sytuacja związana z bezpieczeństwem obywateli.

Założenia makroekonomiczne

25. W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2020 przyjęto ostrożny scenariusz makroekonomiczny. Założono, że wartość produktu krajowego brutto będzie w 2020 r. o 4,6% mniejsza niż w 2019 r. Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od prognozowanej, gdyż produkt krajowy brutto zmniejszył się o 2,7%.

26. Na lepszą od prognozowanej sytuację gospodarczą Polski wpływ miał wyższy wynik eksportu netto (o 9,1 punktu procentowego w stosunku do prognozy zawartej w nowelizacji ustawy budżetowej) oraz wyższe spożycie ogółem (o 1,3 punktu procentowego). Dynamika spożycia prywatnego była wyższa o 1,1 punktu procentowego w stosunku do wartości, którą przyjęto w projekcie nowelizacji, a dynamika spożycia publicznego była wyższa o 1,9 punktu procentowego.

    Saldo obrotów towarowych okazało się korzystniejsze od szacowanego w projekcie nowelizacji (o 5,1 mld euro) na skutek wyższej dynamiki eksportu.

27. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku 2020 (6,2%) była o 1,8 punktu procentowego niższa od prognozowanej. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 6326 tys. etatów. Chociaż było ono niższe niż w 2019 r. o 69 tys. etatów, to jednak przewyższało o 61 tys. liczbę etatów przyjętą w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej.

    W porównaniu z poprzednim rokiem wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw wzrosły w 2020 r. realnie o 1,2% (w 2019 r. o 4,1%), a w sferze budżetowej o 5,5% (w 2019 r. o 5,2%). Niższy niż przed rokiem był realny wzrost przeciętnej emerytury i renty z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (o 0,4 punktu procentowego), natomiast nieznacznie wyższy – realny wzrost przeciętnej emerytury i renty rolników indywidualnych (o 0,1 punktu procentowego).

28. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2020 r. był o 0,1 punktu procentowego wyższy od szacowanego. Stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego ukształtowała się na poziomie 0,5%, tj. zgodnym z prognozą do nowelizacji ustawy budżetowej. W 2020 r. nastąpiło osłabienie średniorocznego kursu złotego wobec euro i dolara amerykańskiego w porównaniu z kursami z roku poprzedniego. W relacji do prognozy, średnioroczny kurs złotego wobec dolara był nieznacznie niższy, a w przypadku euro wyższy.

Opracowanie ustawy budżetowej i jej nowelizacji

29. W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano, po raz pierwszy od wielu lat, zrównoważony budżet państwa. Zarówno dochody, jak i wydatki miały wynieść 435,3 mld zł. Kwoty te były wyższe odpowiednio o 12,3% i 4,6% od wielkości planowanych w ustawie budżetowej na rok 2019.

30. Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. przekroczyły o 5,6 mld zł dopuszczalną wielkość wynikającą z prawidłowo zastosowanej reguły wydatkowej. Wynikało

to z zawyżenia o 5,7 mld zł limitu wydatków obliczonego dla budżetu państwa na podstawie tej reguły. Zgodnie z regułą wydatkową wydatki budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej nie powinny przekroczyć 429,8 mld zł.

31. W ustawie z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020[20] przewidziano szereg rozwiązań umożliwiających sfinansowanie wydatków ze środków pozabudżetowych w celu przyjęcia zrównoważonego budżetu państwa. Rozwiązania te pozwoliły na obniżenie wydatków planowanych w budżecie państwa o 20,7 mld zł. Blisko 75% tej kwoty stanowiły wydatki Funduszu Solidarnościowego przeznaczone na wypłatę dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów wraz z kosztami obsługi (w szacowanej kwocie 11,3 mld zł), a także na wypłatę rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami obsługi (4 mld zł). Co istotne, Fundusz Solidarnościowy nie dysponował własnymi przychodami pozwalającymi na sfinansowanie tych wydatków. Pomimo że na koniec 2019 r. fundusz ten posiadał zobowiązania wobec Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz Funduszu Pracy z tytułu pożyczek w łącznej kwocie 12,7 mld zł, to jako źródło finansowania wskazanych wyżej wydatków przewidziano kolejne pożyczki. Takie rozwiązanie, chociaż oparte o przepisy prawa, należy ocenić negatywnie jako zmniejszające przejrzystość finansów publicznych i dające niepełny obraz zrównoważonego budżetu państwa.

32. Ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020[21] obniżono prognozę dochodów budżetu państwa o 36,7 mld zł (czyli o 8,4%), do kwoty 398,7 mld zł. Jednocześnie zwiększono plan wydatków o 72,7 mld zł (czyli o 16,7%) do kwoty 508 mld zł. Największe zmiany w stosunku do ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. polegały na obniżeniu prognozy dochodów podatkowych o 40,3 mld zł, w tym głównie dochodów z podatku od towarów i usług o 26,5 mld zł i dochodów z podatku akcyzowego o 6,7 mld zł. Największy wzrost wydatków zaplanowano w trzech częściach:
    - *Zabezpieczenie społeczne*, gdzie zwiększony o 26,5 mld zł (czyli o 3107%) limit wydatków miał umożliwić dokonanie wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego na realizację zadań społecznych;
    - *Transport*, w związku z zaplanowaniem 12,1 mld zł (wzrost o 97,6%) przeznaczonych przede wszystkim na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (2,5 mld zł) i Funduszu Dróg Samorządowych[22] (3,8 mld zł);
    - *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – limit wydatków zwiększono o 12,5 mld zł (czyli o 27,9%) przede wszystkim po to, aby sfinansować wpłatę do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 12 mld zł w celu ograniczenia ryzyka wpływu epidemii COVID-19 na otoczenie makroekonomiczne oraz ryzyka systemowego z niezakończonych prac nad ustawą o reformie Otwartych Funduszy Emerytalnych.

    Deficyt budżetu państwa (109,3 mld zł) zaplanowany został ostrożnie. Po ośmiu miesiącach 2020 roku zaawansowanie realizacji planu wydatków budżetu państwa (przed zmianą ustawy budżetowej) wyniosło 64,8%, a średnie miesięczne wydatki wyniosły w tym okresie 35,3 mld zł. Po zmianie ustawy budżetowej planowano zrealizować w ostatnich czterech miesiącach roku

20 Dz. U. poz. 278.

21 Dz. U. poz. 1919.

22 Od 31 grudnia 2020 r. funkcjonuje pod nazwą: Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Nazwę funduszu zmieniono ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338).

wydatki w łącznej wysokości 225,8 mld zł, tj. średniomiesięcznie w wysokości 56,5 mld zł. Zakładano więc zwiększenie średniomiesięcznych wydatków aż o 60%.

Przy planowaniu nowelizacji ustawy budżetowej nie obowiązywał limit wydatków ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Zawieszenie obowiązywania tej reguły wynikało z ogłoszenia w dniu 20 marca 2020 r. stanu epidemii w Polsce oraz z faktu, że prognozowana w projekcie nowelizacji dynamika produktu krajowego brutto w 2020 r. była mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki produktu krajowego brutto w latach 2013–2018.

33. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, w planie wydatków budżetu państwa uwzględniono środki na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r., w kwocie co najmniej 49,4 mld zł. Uwzględniając zasadę roczności budżetu oraz mając na celu zapewnienie przejrzystości finansów publicznych i porównywalności danych, należy wskazać, że środki te, z uwagi na planowany termin ich wydatkowania, powinny zostać ujęte w budżecie państwa na rok 2021. Prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020 oraz nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021 prowadzone były równocześnie.

34. W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w wysokości 71,4 mld zł, czyli o 2,5% wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Wydatki tego budżetu zaplanowano w wysokości 88,4 mld zł, tj. o 3,7% wyższej niż przed rokiem. Deficyt budżetu środków europejskich ustalono w kwocie 17 mld zł, tj. o 8,9% wyższej niż w ustawie budżetowej z roku poprzedniego.

35. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zarówno prognozę dochodów budżetu środków europejskich jak i plan wydatków zwiększono o 1,5 mld zł, tj. odpowiednio o 2,1% i 1,7%. Wzrost dochodów związany był głównie z aktualizacją prognozy wpływów z Komisji Europejskiej, a wydatków – z zapewnieniem pomocy dla rolników oraz małych i średnich przedsiębiorstw, prowadzących działalność związaną z przetwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu lub rozwojem produktów rolnych, szczególnie dotkniętych kryzysem spowodowanym epidemią COVID-19.

Realizacja ustawy budżetowej

36. W 2020 r., w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową spowodowaną epidemią COVID-19, Prezes Rady Ministrów został wyposażony w szereg uprawnień do zarządzania realizacją budżetu państwa. Mógł on między innymi:
    - wydawać Ministrowi Finansów wiążące polecenia zmiany przeznaczenia rezerwy celowej (art. 15zm ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[23], zwana dalej: ustawą o COVID-19);
    - dokonywać, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa (art. 31 ust. 1 ustawy o COVID-19);
    - podejmować decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa (art. 31 ust. 2 ustawy o COVID-19);
    - wydawać dysponentom części budżetu państwa, a w zakresie rezerw celowych również ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, wiążące polecenia wpłaty środków do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem

[23] Dz. U. poz. 1842, ze zm.

i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw[24], zwana dalej ustawą zmieniającą ustawę o COVID-19);

– wydawać kierownikom jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy o finansach publicznych, wiążące polecenia wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, określając ich wysokość oraz termin wpłaty (art. 65 ust.16 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19).

37. W budżecie państwa rozdysponowano 86,1% środków rezerwy ogólnej, 99,1% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 81,6% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu środków europejskich. Prawie 14,5 mld zł środków zaplanowanych w rezerwach budżetu państwa przeznaczono na zwalczanie i przeciwdziałanie COVID-19. Z tego 112,6 mln zł pochodziło z rezerwy ogólnej[25], a 14,3 mld zł z rezerw celowych budżetu państwa[26].

38. Wydatki budżetu państwa przeznaczone na zwalczanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym COVID-19 wyniosły 15,7 mld zł, zaś z budżetu środków europejskich 7,6 mld zł. W przeważającej części środki przeznaczone na walkę z epidemią pochodziły jednak ze źródeł pozabudżetowych, tj. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (92,7 mld zł) oraz z Tarcz finansowych Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (63,5 mld zł).

39. W wyniku decyzji, które nie miały podstaw prawnych, powierzono Poczcie Polskiej S.A. i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. przygotowanie i realizację wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym. W konsekwencji tych działań na podstawie art. 117a–117c ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[27] wypłacono w 2020 r. z budżetu państwa (z części *Krajowe Biuro Wyborcze)* na rzecz tych podmiotów kwotę 56,5 mln zł tytułem jednorazowej rekompensaty.

40. Minister Finansów realizował działania dotyczące rozdysponowania rezerw oraz blokowania planowanych wydatków zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy o COVID-19 oraz poleceniami Prezesa Rady Ministrów.

41. W 2020 r. w budżecie państwa zablokowano wydatki w kwocie 14 mld zł. Dla porównania, w trakcie 2019 r. dokonano blokady wydatków budżetu państwa w wysokości 23 mld zł. Ponad 13 mld zł wydatków zablokowanych w 2020 r. przeznaczono na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.

42. Wydatki, które nie wygasły z upływem roku 2020, dotyczyły realizacji 1186 zadań o łącznej wartości 11,6 mld zł. Wydatki te były ponad osiemdziesięciokrotnie wyższe niż w roku poprzednim, w którym wyniosły 138,3 mln zł. Stanowiły one 2,3% wydatków ogółem budżetu państwa. W wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r., ponad 60% (czyli co najmniej 7,2 mld zł) dotyczyło finansowania zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r.

24 Dz. U. poz. 568, ze zm.

25 23,4% środków rozdysponowanych z tej rezerwy.

26 40,7% środków rozdysponowanych z rezerw celowych.

27 Dz. U. 695, ze zm.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

43. Dochody budżetu państwa wyniosły 419,8 mld zł i były o 5,3%, tj. o 21,1 mld zł wyższe od planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Prognoza dochodów została sporządzona prawidłowo.

44. Przekroczenie prognozy dochodów zostało spowodowane przede wszystkim wyższymi niż założono dochodami podatkowymi. Dochody te były o 5,9% wyższe od prognozy zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Z tytułu dochodów podatkowych do budżetu państwa wpłynęło 370,3 mld zł, czyli o 20,5 mld zł więcej niż założono. Zdecydowało o tym przede wszystkim wyższe o 14,6 mld zł wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług. Warunki makroekonomiczne gromadzenia dochodów podatkowych panujące w drugim półroczu 2020 r. okazały się lepsze niż przewidywano na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Na poziom osiągniętych dochodów podatkowych korzystnie wpłynęły także wdrażane od kilku lat działania uszczelniające system podatkowy.

45. Dochody podatkowe w 2020 r. były również wyższe – o 0,8%, tj. o 3 mld zł – od dochodów podatkowych wykonanych w roku poprzednim. O 3,3% wzrosły dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, a o 2% dochody z podatku od towarów i usług. Niższe natomiast, o 2,5%, były dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, a dochody z podatku akcyzowego zmniejszyły się o 0,8%. Poza uwarunkowaniami makroekonomicznymi wpływ na zmianę poziomu dochodów miała polityka fiskalna państwa, w szczególności wprowadzenie zmian korzystnych dla podatników rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych według skali podatkowej.

46. Dochody niepodatkowe wykonano w wysokości 47,4 mld zł. Dochody te były wyraźnie wyższe niż w latach 2017–2019, gdy średnio wynosiły 31,3 mld zł. W stosunku do 2019 r. dochody niepodatkowe wzrosły o 51,1%, tj. o 16 mld zł. O ich poziomie zadecydowały wysokie dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (12,1 mld zł) oraz wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego (7,4 mld zł). Podobnie duże wpłaty bank centralny zrealizował poprzednio w 2016 r. i 2017 r., gdy do budżetu państwa wpłynęło z tego tytułu odpowiednio 7,9 mld zł oraz 8,7 mld zł.

47. Należności budżetu państwa wzrosły w trakcie 2020 r. o 4,8 mld zł, osiągając na koniec roku wartość 151,1 mld zł. Większość z nich (prawie 79%) stanowiły należności podatkowe, które wyniosły 119,1 mld zł.

    W ostatnich latach wyraźnie zmniejsza się tempo wzrostu należności w stosunku do dochodów ogółem budżetu państwa. W 2017 r. należności wzrosły o wartość odpowiadającą 5,7% dochodów budżetu państwa, w 2018 r. wartość ta była równa 3,5% dochodów budżetu państwa, w 2019 r. – 1,5%, a w 2020 r. – 1,1%.

48. Stan zaległości podatkowych na koniec 2020 r. przekroczył 109,1 mld zł. Wielkość tę determinowały przede wszystkim zaległości w podatku od towarów i usług powstałe u podmiotów wystawiających fikcyjne faktury, których wykrycie było wynikiem działalności służb skarbowych w latach poprzednich. Dochodzenie zaległych należności w takich sprawach było w większości nieskuteczne, gdyż podmioty, którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.

49. W 2020 r. wyraźnie pogorszyły się wyniki pracy organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[28] wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 3343,3 mln zł, tj. o 33,1% mniejszą niż w roku poprzednim. Liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe, zrealizowanych średnio przez jednego zatrudnionego w komórce egzekucyjnej obniżyła się z 283 w 2019 r. do 220 w 2020 r., a wyegzekwowana kwota z 1208,1 tys. zł do 830 tys. zł. Mniejsza była też liczba kierowanych do egzekucji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe. Na spadek liczby tytułów oraz słabsze wyniki egzekucji wpłynęły głównie ograniczenia wynikające z sytuacji epidemicznej oraz rozwiązania mające na celu łagodzenie skutków gospodarczych i społecznych epidemii COVID-19.

50. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły w 2020 r. 79 mld zł i były o 8,4% wyższe od dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 7,5% wyższe od dochodów wykonanych w 2019 r. Podobnie jak w latach poprzednich, w ich strukturze dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (69%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (25,9%). Ponadto 4,1% dochodów ogółem stanowiły dochody zrealizowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę". W 2020 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 19 mld euro.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

51. Wydatki budżetu państwa w 2020 r. wyniosły 504,8 mld zł. Wydatki te były o 90,5 mld zł, tj. o 21,8% wyższe w porównaniu do roku poprzedniego. Był to zdecydowanie najwyższy, jak dotychczas, wzrost wydatków budżetu państwa w XXI wieku[29]. Na wzrost ten wpłynęło przede wszystkim zwiększenie wydatków w dwóch grupach ekonomicznych:
    – *dotacje i subwencje* (o 64,1 mld zł w stosunku do roku 2019),
    – *wydatki majątkowe* (o 16 mld zł w stosunku do roku 2019).

52. *Dotacje i subwencje* niezmiennie stanowią zdecydowaną większość wydatków budżetu państwa. Co więcej, ich udział z roku na rok wzrasta. W 2020 r. wydatki w tej grupie stanowiły prawie 60% wydatków ogółem budżetu państwa. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* tworzyły drugą, pod względem wielkości, grupę wydatków budżetowych. W 2020 r. udział tych wydatków uległ niewielkiemu zmniejszeniu do 17,1% wydatków ogółem budżetu państwa. Udział pozostałych grup wydatków (*wydatki majątkowe, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, środki własne Unii Europejskiej*) nie przekraczał poziomu 10% wydatków ogółem budżetu państwa.

53. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły w 2020 r. 46,2 mld zł i były o 9,8% wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach osiągnęło wartość 6672,6 zł. W porównaniu do roku 2019 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 9,5%, przy czym wzrost ten w poszczególnych częściach budżetowych był bardzo zróżnicowany.

[28] Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

[29] Przed 2020 r. najwyższy w XXI wieku wzrost wydatków budżetu państwa odnotowano w 2001 r. Wyniósł on wtedy 14%, przy średniorocznej inflacji wynoszącej 5,5%.

W całym analizowanym okresie, tj. od 2017 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 28,1%. W 2020 r. wyniosło ono 5644,3 zł. W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 23%, osiągając w 2020 r. wartość 7062,8 zł.

54. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 80,8 mld zł, co stanowiło 89,9% planu. Wydatki te były o 14% wyższe niż w 2019 r. Największy udział w wydatkach budżetu środków europejskich (67,2%) miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020. Wyniosły one 54,3 mld zł. W porównaniu do wykonania w 2019 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 22,7%, a na programy regionalne o 1,6%. Wydatki poniesione na Wspólną Politykę Rolną (22,5 mld zł) były o 13,8% wyższe niż przed rokiem. Stanowiły one, podobnie jak w 2019 r., 27,8% wydatków ogółem budżetu środków europejskich.

55. Do końca 2020 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 zawarto z beneficjentami 83,6 tysięcy umów o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 312,7 mld zł. Kwota powyższa stanowiła 91,6% alokacji na lata 2014–2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2020 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014–2020 wyniosła 56,6% alokacji i była o 15,6 punktu procentowego wyższa niż na koniec 2019 r.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

56. Deficyt budżetu państwa w 2020 r. wyniósł 85 mld zł, a deficyt budżetu środków europejskich 1,8 mld zł. Z roku na rok rozszerza się krąg podmiotów otrzymujących dofinansowanie poza rachunkiem deficytu budżetu państwa w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych. W 2020 r. wartość tego dofinansowania wyniosła 18,3 mld zł. Ponadto w miejsce dotychczasowych dotacji Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie została udzielona pożyczka w kwocie ponad 0,4 mld zł, która najprawdopodobniej zostanie umorzona. Stosowanie takich operacji zaburza przejrzystość finansów publicznych, gdyż deficyt budżetu państwa nie odzwierciedla skali nierównowagi finansowej Skarbu Państwa.

57. Na wysokość deficytu budżetu państwa w 2020 r. wpływ miało uwzględnienie w wydatkach budżetowych transferu środków na rachunki funduszy celowych i funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości co najmniej 53 mld zł oraz wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego w wysokości 11,6 mld zł. Kwoty te, choć kasowo zaliczone do wydatków poniesionych w 2020 r., będą *de facto* służyć w większości finansowaniu zadań realizowanych w 2021 r. Dzięki temu w budżecie państwa na 2021 r. zostanie wykazany niższy deficyt od tego, który wynika z rzeczywistej skali finansowania zadań. Stosowanie takich rozwiązań stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa i ogranicza możliwość oceny stopnia równowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.

58. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, obejmujące w uproszczeniu wszystkie występujące w ciągu roku płatności, na które nie ma pokrycia w dochodach lub zgromadzonych wcześniej środkach, wyniosły w 2020 r. 50 mld zł i były o połowę niższe niż zaplanowane w znowelizowanej ustawie budżetowej. Potrzeby pożyczkowe wynikające z deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały istotnie zmniejszone przez wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego, które podlegały konsolidacji w ramach zarzą-

dzania płynnością sektora finansów publicznych. Dzięki temu mechanizmowi Minister Finansów przejął w depozyt lub zarządzanie środki w kwocie 31,7 mld zł i częściowo ograniczył rekordowy przyrost długu Skarbu Państwa.

59. Minister Finansów zapewnił pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych w 2020 r. Środki na ten cel zostały uzyskane głównie w drodze emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych. Saldo finansowania zagranicznego było ujemne. Oznacza to, że zostało zmniejszone zadłużenie zagraniczne nominowane w walutach obcych, które choć oprocentowane jest według niższych stóp procentowych niż zadłużenie krajowe, to objęte jest ryzykiem kursowym. Zmaterializowanie się tego ryzyka mogłoby całkowicie wyeliminować korzyści płynące z różnicy oprocentowania między długiem wyemitowanym w walutach obcych i w złotych. Mniejszy udział inwestorów zagranicznych w kręgu wierzycieli Skarbu Państwa zmniejsza także podatność rynku długu na nagłe zaburzenia. Większa część odsetek wypłacanych przez Skarb Państwa trafia do podmiotów krajowych, bardziej skłonnych do reinwestowania lub wydatkowania pozyskanych w ten sposób środków w Polsce.

60. W 2020 r. miały miejsce rekordowe przyrosty zadłużenia Skarbu Państwa (o 124,1 mld zł, do blisko 1,1 bln zł), państwowego długu publicznego (o 120,8 mld zł do ponad 1,1 bln zł) oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (o 290,4 mld zł do ponad 1,3 bln zł). Znacznie przekraczały one założenia przyjęte na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2020. Wzrosty te nastąpiły głównie w wyniku emisji papierów wartościowych służących finansowaniu działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz negatywnym skutkom epidemii dla gospodarki. Relacje powyższych kategorii długu do produktu krajowego brutto na koniec 2020 r. także ukształtowały się znacząco powyżej poziomów planowanych na etapie opracowania ustawy budżetowej. W przypadku długu Skarbu Państwa relacja ta sięgnęła 47,2% wobec zakładanych 43,2%, państwowego długu publicznego 47,8% wobec przewidywanych 43,8%, a długu instytucji rządowych i samorządowych 57,5% wobec prognozowanych 46,5%. Oprócz przyrostów zadłużenia przyczynił się do tego spadek produktu krajowego brutto. Prognozy Ministerstwa Finansów wskazują, że w 2021 r. przyrosty wszystkich kategorii zadłużenia nadal będą wysokie. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto najprawdopodobniej przekroczy próg 60%, sięgając około 64%. Jest to przejściowo dopuszczone przez Komisję Europejską, jednak w dłuższej perspektywie będzie wymagało prowadzenia polityki gospodarczej w sposób, który doprowadzi do obniżenia tej relacji poniżej wskazanego progu.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

61. W załącznikach do ustawy budżetowej na 2020 r. zawarto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej. Liczba pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych uwzględnionych w załączniku do ustawy budżetowej została zwiększona ze 109 w 2019 r. do 122 w 2020 r.

62. W ustawie budżetowej po nowelizacji zaplanowano przychody pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 400,8 mld zł oraz koszty w kwocie 378,4 mld zł. Zrealizowane przychody wyniosły 446,8 mld zł (w tym 70,1 mld zł stanowiły dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej) i były wyższe od zaplanowanych o 11,5%. Koszty, które wyniosły 404,2 mld zł, były wyższe od zaplanowanych o 6,8%.

Wzrost przychodów i kosztów był głównie skutkiem przekazania państwowym funduszom celowym kwoty 66,7 mld zł ze znajdującego się poza sektorem finansów publicznych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 utworzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W 2020 r. ze środków tych na finansowanie zadań uznawanych przez administrację rządową za związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 przeznaczono 39,3 mld zł.

63. W 2020 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami stanowiącymi równowartość 18,1% produktu krajowego brutto (w 2019 r. 13%), w tym środkami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odpowiadającymi wartości 12,5% produktu krajowego brutto. Zrealizowane w 2020 roku przychody tych funduszy wyniosły 419,8 mld zł i były wyższe od przychodów z 2019 r. o 124 mld zł, tj. o 41,9%. Łączny stan środków państwowych funduszy celowych zwiększył się w 2020 r. o 41,5 mld zł i wyniósł na koniec roku 75,1 mld zł.

64. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że oprócz wzrostu liczby państwowych funduszy celowych w ostatnich latach obserwowana jest tendencja do ustawowego rozszerzania zakresu zadań finansowanych ze środków tych jednostek. Jako przykład można wskazać Fundusz Solidarnościowy, którego ponad 80% kosztów przeznaczono na sfinansowanie dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów oraz na renty socjalne i zasiłki pogrzebowe. Wydatki te nie były finansowane z uzyskanych przez ten fundusz przychodów, lecz z pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej i Fundusz Pracy.

    Mając powyższe na względzie, jak również wskazane już wcześniej zasilenie państwowych funduszy celowych środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, należy zwrócić uwagę, że coraz więcej zadań władzy publicznej, w tym związanych z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19, jest finansowanych z pominięciem budżetu państwa. Takie finansowanie jest dopuszczone przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

65. W 2020 r. przychody państwowych osób prawnych, których plany finansowe zostały ujęte w załączniku do ustawy budżetowej, wyniosły 12,4 mld zł i w 89,9% pochodziły z prowadzonej działalności. Koszty państwowych osób prawnych osiągnęły wartość 13,7 mld zł i były o 15,9% (tj. o 1,9 mld zł) wyższe niż w 2019 r. Około ¾ wskazanych kwot stanowiły przychody i koszty zrealizowane przez trzy jednostki, tj. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

    W 2020 r., pierwszy raz od czterech lat, państwowe osoby prawne osiągnęły ujemny wynik finansowy brutto w kwocie 1,3 mld zł. Ujemny wynik odnotowano w 19 jednostkach (w 2019 r. w 16 jednostkach), w tym w dziewięciu parkach narodowych.

66. W 2020 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 13,5 mld zł, tj. o 58,8% wyższe niż w 2019 r. W dalszym ciągu wysoki był udział dotacji z budżetu państwa i środków z Unii Europejskiej w przychodach agencji wykonawczych. W 2020 r. wszystkie agencje otrzymały dotacje, a udział dotacji w przychodach ogółem osiągnął 62,3%. Środki z Unii Europejskiej otrzymało pięć agencji wykonawczych. Najwyższe środki otrzymały Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki, Agencja Rezerw Materiałowych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Agencja Mienia Wojskowego. Otrzymały one łącznie 7,7 mld zł, co stanowiło 91,3% dotacji udzielonych wszystkim agencjom wykonawczym. Koszty agencji w 2020 r. wyniosły 11,9 mld zł i były o 45,5% wyższe niż w 2019 r. Agencje wykonawcze osiągnęły w 2020 r. zysk netto w łącznej kwocie 1050 mln zł. Był to pierwszy raz w objętym analizą czteroletnim okresie, kiedy jednostki te nie odnotowały straty. Decydujący wpływ na ten wynik miał zysk netto Agencji Rezerw Materiałowych w wysokości 1408,5 mln zł.

67. W 2020 r. przychody wszystkich instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 1072,5 mln zł i były o 39,8 mln zł niższe (o 3,6%) w porównaniu z przychodami w 2019 r. Koszty tych instytucji wyniosły natomiast 1081,5 mln zł i były o 1,5% niższe niż w 2019 r. W konsekwencji strata finansowa netto wyniosła w 2020 r. 10 mln zł, wobec wykazanego w 2019 r. zysku w wysokości 6,2 mln zł.

Sytuacja Finansów Publicznych

68. Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2020 r. wyniosły 1028,9 mld zł, a wydatki 1058,3 mld zł. Deficyt w wysokości 29,4 mld zł był znacząco niższy od średniego deficytu sektora finansów publicznych wykazanego w poprzednich dziesięciu latach. Jednocześnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wyniósł w 2020 r. 161,5 mld zł i był aż 5,5-krotnie wyższy od deficytu sektora finansów publicznych. Tak wysoka różnica wskazuje na to, że zawarte w wyżej wymienionym sprawozdaniu zestawienie danych o sektorze finansów publicznych, sporządzone na podstawie metodologii krajowej, ma niewielką przydatność z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej państwa. Zmiana tego stanu wymagałaby istotnych zmian metodologicznych.

69. Dochody publiczne z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, sukcesywnie zwiększały się z 32,2% w 2010 r. do 36,7% w 2020 r. Na tle Unii Europejskiej wartość ta była umiarkowana. Polska nie wyróżniała się zatem negatywnie pod względem poziomu fiskalizmu. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2020 r. wyniosła 41,4% produktu krajowego brutto. Pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmowała 16 miejsce w Unii Europejskiej.

70. Na wysoki wzrost wydatków publicznych w 2020 r. wpływ miała zarówno dynamika wydatków bieżących, jak i dynamika wydatków majątkowych. Wydatki bieżące sektora finansów publicznych były o 14,8% wyższe niż w 2019 r., przy czym nie da się wyróżnić jednego głównego czynnika tego wzrostu w sytuacji, gdy niemal wszystkie kategorie wydatków cechowały się podwyższoną dynamiką. W odróżnieniu od sektora przedsiębiorstw, w którym skutki recesji przełożyły się na obniżenie skali inwestycji, w sektorze finansów publicznych utrzymał się wysoki poziom wydatków majątkowych. W 2020 r. wydatki majątkowe sektora finansów publicznych były o 13,5% wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 113,9 mld zł.

71. W 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł w relacji do produktu krajowego brutto 7%. Z podobną skalą nierównowagi finansowej państwa Polska miała już do czynienia w latach 2009–2010, gdy deficyt kształtował się na poziomie 7,3–7,4% produktu krajowego brutto, mimo znacznie korzystniejszej sytuacji gospodarczej niż w 2020 r. W porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej Polska w 2020 r. wykazała umiarkowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. Czternaście państw Unii Europejskiej miało niższy deficyt od Polski, a dwanaście wyższy.

Nieprawidłowości i problemy systemowe

72. Stwierdzone w 2020 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa. W 2020 r. wzrosła jednak ich skala. Świadczy o tym zmniejszenie udziału ocen pozytywnych w ogólnej liczbie ocen sformułowanych przez

Najwyższą Izbę Kontroli z 81,8% w 2019 r. do 78,3% w 2020 r. W znacznie większym zakresie niż dotychczas zastosowano także różnorodne rozwiązania zaburzające przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa.

Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków, uchybień w udzielaniu i wykorzystaniu dotacji, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych, opóźnień w blokowaniu niewykorzystanych środków oraz niedochodzenia należności budżetowych.

W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, polegające między innymi na nieskutecznym nadzorze nad terminowym dochodzeniem należności Skarbu Państwa.

Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. zaliczyć również należy:
- ujęcie przez Ministra Finansów w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej wydatków przewidzianych do realizacji w 2021 r. (w kwocie co najmniej 49 442,7 mln zł), niezgodnie z zasadą roczności budżetu,
- zawyżenie przez Ministra Finansów limitu wydatków budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 5555,6 mln zł,
- nieustalenie zakresu rzeczowego i niezweryfikowanie przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej możliwości wydatkowania przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie dotacji w wysokości 282 mln zł, w rezultacie czego w 2020 r. środki te nie zostały wykorzystane,
- przyznanie przez Ministra Finansów wybranym jednostkom samorządu terytorialnego z rezerwy subwencji ogólnej środków w wysokości 69,4 mln zł na podstawie kryterium nieprzewidzianego w przepisach,
- przekazanie przez Ministra Zdrowia zaliczki na zakup respiratorów bez zabezpieczenia płatności; wykonawca nie wywiązał się z umowy ani dotąd nie zwrócił środków w wysokości 55 mln zł,
- sporządzenie sprawozdań budżetowych w częściach *Informatyzacja* i *Środowisko* na podstawie niewiarygodnych danych, przez co niemożliwe było wydanie opinii o sprawozdawczości,
- ustanowienie przez Rzecznika Praw Dziecka bez podstaw prawnych Przewodniczącego Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 dysponentem trzeciego stopnia w związku z nieuwzględnieniem Komisji w klasyfikacji części budżetowych przez Ministra Finansów,
- brak skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0.

W wystąpieniach pokontrolnych do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na wzrost skali operacji ograniczających przejrzystość finansów publicznych. Należały do nich w szczególności transfery i finansowanie zadań poza rachunkiem wydatków i deficytu budżetu państwa. Oprócz tego wskazała, że planowanie nadmiernych rezerw celowych ograniczało przejrzystość ustawy budżetowej i nie służyło poprawie rzetelności planowania. Z kolei rezerwa ogólna planowana była w wysokości uniemożliwiającej finansowanie nieprzewidzianych wydat-

ków. Ponadto nie istniały kryteria wyboru zadań finansowanych z tej rezerwy, co rodzi ryzyko nieracjonalnego gospodarowania jej środkami.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwróciła uwagę na nierozliczenie w roku budżetowym zaliczek udzielonych kontrahentom na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz na realizację inwestycji budowlanych. Wartość zaliczek nierozliczonych efektami rzeczowymi wzrosła w 2020 r. o 35%, osiągając na koniec roku poziom 28,6 mld zł.

Wnioski

73. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła kierownikom kontrolowanych jednostek ponad 250 wniosków pokontrolnych. Odnosiły się one, między innymi, do nieprawidłowości w księgach rachunkowych i w sprawozdawczości (około 22% wszystkich wniosków), funkcjonowania kontroli zarządczej (około 9%), dochodzenia należności przez kontrolowane podmioty (około 7%) oraz udzielania zamówień publicznych (około 6%).

74. Podobnie jak w latach ubiegłych, Najwyższa Izba Kontroli zwracała w 2020 r. uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponentów części budżetowych nad wydatkowaniem środków publicznych.

75. Około 4% łącznej liczby wniosków pokontrolnych sformułowanych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. dotyczyło nieprawidłowości w przekazywaniu i wykorzystaniu dotacji. Na podobnym poziomie kształtował się udział liczby wniosków pokontrolnych dotyczących przekroczenia upoważnień do dokonywania wydatków. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również przypadki nierzetelnego sporządzania planów finansowych.

76. W wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do kierowników jednostek kontrolowanych o dokonywanie blokad wydatków budżetowych niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań. Udział wniosków dotyczących nieprawidłowości przy dokonywaniu blokad wydatków budżetowych we wnioskach ogółem wynosił w analizowanym okresie około 4% i zwiększył się w porównaniu z 2019 r. o dwa punkty procentowe. Podobnie jak w roku poprzednim, Najwyższa Izba Kontroli kierowała również wnioski dotyczące prawidłowego konstruowania budżetu zadaniowego oraz terminowego regulowania zobowiązań jednostek kontrolowanych.

77. W następstwie dokonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli ustaleń zarówno w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, jak i innych kontroli planowych, należy również wskazać na potrzebę:
    - opracowania i wprowadzenia procedur dotyczących ponoszenia wydatków w przypadku zaistnienia masowych zdarzeń zagrażających zdrowiu i życiu obywateli; procedury te powinny zabezpieczać przed niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych,
    - nieujmowania w budżecie państwa wydatków przewidzianych do poniesienia w latach następnych,
    - przeprowadzania rzetelnych analiz wskazujących na zasadność zwiększania w budżecie planu wydatków inwestycyjnych,
    - zabezpieczania płatności w przypadku przekazywania zaliczek z budżetu państwa,
    - przeprowadzania rzetelnych analiz przy dokonywaniu wydatków z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,

– bezzwłocznego zgłaszania nadmiaru środków dysponentowi części celem dokonania przez niego blokad oraz podejmowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków niezwłocznie po wystąpieniu okoliczności uzasadniających takie działanie,
– opracowania i przyjęcia strategii zarządzania płynnością Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
– podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wysokość wydatków budżetu państwa,
– rozliczania wydatków sfinansowanych środkami z dotacji zgodnie z zawartymi umowami,
– wypracowania kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest również:
– rozważenie możliwości ograniczenia zmian w strukturze Rady Ministrów oraz wprowadzanie ich z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym przygotowanie przez jednostki procesu reorganizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
– podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do ujednolicenia praktyk stosowanych przez dysponentów w sytuacji przekształcania jednostek.

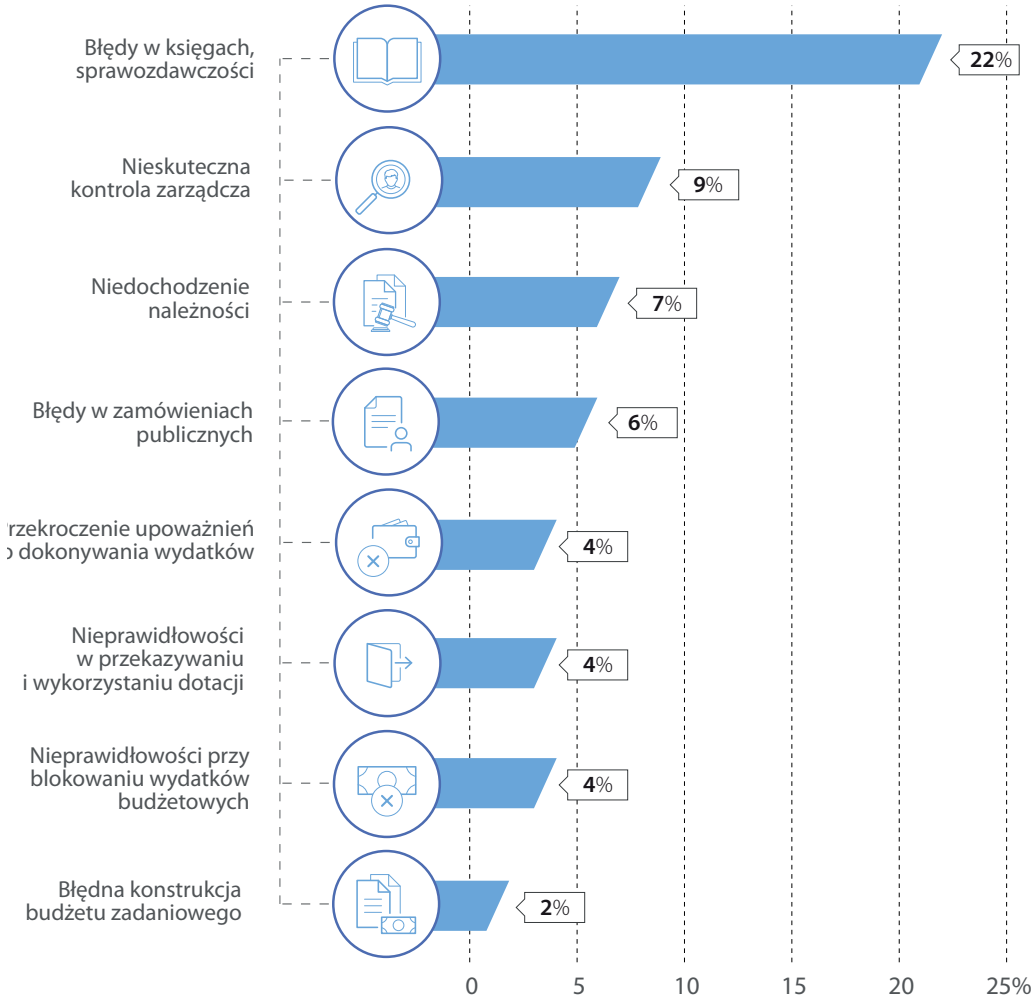
Stwierdzone nieprawidłowości i uwagi wskazują również na potrzebę dokonania zmiany ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[30] poprzez wyznaczenie terminu, w którym Prezes Rady Ministrów wydaje zarządzenie, o którym mowa w art. 39 ust. 1a tej ustawy, określające między innymi przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu zniesionego lub przekształconego ministerstwa.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na zwiększającą się skalę finansowania niektórych zadań publicznych w sposób zaburzający przejrzystość realizacji budżetu. Podobnie jak w roku ubiegłym zadania związane z wypłatą jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów realizowane były przez Fundusz Solidarnościowy, który nie posiadał wystarczających środków własnych na te zadania ani nie otrzymał na ten cel odpowiednich środków z budżetu państwa, dlatego korzystał ze środków innych jednostek pozabudżetowych. Ponadto koszty tego funduszu nie były objęte stabilizującą regułą wydatkową, co ograniczało jej skuteczność w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. W 2020 r. zwiększyła się również skala operacji przeprowadzonych poza rachunkami deficytu i rozchodów budżetu państwa. Podmiotom wskazanym w innych ustawach niż ustawa budżetowa przekazano nieodpłatne obligacje skarbowe o wartości 18,3 mld zł – ponad trzykrotnie wyższej niż w 2019 r. Ponadto w ustawie budżetowej nie zostały ujęte środki w wysokości 166,1 mld zł, przeznaczone na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19, pozyskane przez zaciąganie długu przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuję także na potrzebę zwiększenia przejrzystości finansów publicznych przez zahamowanie wzrostu liczby pozabudżetowych jednostek w sektorze rządowym. Co do zasady zadania tego sektora powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

30 Dz. U. z 2021 r. poz. 178.

Infografika 4. Nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2020 roku według grup o największej liczbie nieprawidłowości



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

78. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie *Założeń polityki pieniężnej w 2020 r.* Osiągnięty został główny cel, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyleń ±1 punkt procentowy. Wprawdzie w trzech pierwszych miesiącach 2020 r. inflacja kształtowała się powyżej tego przedziału, jednak miało to swoje źródło głównie w czynnikach niezależnych od banku centralnego. Przyczyniły się do tego w szczególności podwyżki cen towarów i usług w następstwie decyzji ustawodawcy i organów administracji rządowej i samorządowej. W kolejnych miesiącach nastąpił spadek inflacji poniżej górnej granicy odchyleń od celu. Średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł 3,4%.

79. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wzrost niepewności co do przyszłego kształtowania się inflacji. W wyniku działań Narodowego Banku Polskiego lub czynników od niego niezależnych może ona wzrosnąć w 2021 r. powyżej górnej granicy odchyleń od celu ustalonego przez Radę Poli-

tyki Pieniężnej. Wpływ na to mogą mieć w szczególności wzrost, odłożonego w wyniku epidemii COVID-19, popytu na niektóre towary i usługi przy braku odpowiedniej ich podaży, rozbudzone oczekiwania inflacyjne przedsiębiorców i konsumentów, wzrost cen energii i wywozu odpadów w wyniku czynników regulacyjnych oraz powrotu cen paliw do poziomu sprzed epidemii. Proinflacyjnie może oddziaływać także osłabienie złotego do walut obcych.

80. Mimo wzrostu inflacji w pierwszym kwartale 2020 r., Rada Polityki Pieniężnej pozostawiła na początku 2020 r. stopy procentowe na niezmienionym poziomie. Było to spójne z *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2020,* które dopuszczały elastyczne reagowanie na pojawiające się odchylenia inflacji od celu. Zmiana nastąpiła w marcu 2020 r., gdy Rada Polityki Pieniężnej znacząco złagodziła politykę monetarną, dostrzegając ryzyko wyraźnego pogorszenia globalnej i krajowej koniunktury, spowodowanego rozprzestrzenianiem się COVID-19. Rada trzykrotnie obniżyła stopy procentowe, w tym stopę referencyjną, do poziomu bliskiego zera. Narodowy Bank Polski zastosował także, po raz pierwszy w historii, niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej, służące stabilizacji płynności na rynkach finansowych oraz wsparciu finansowania rządowych programów pomocowych. Zastosowanie tych instrumentów było celowe i adekwatne do zakresu danych i prognoz, jakimi dysponowały organy Narodowego Banku Polskiego w momencie podejmowania decyzji.

81. Zarząd Narodowego Banku Polskiego skutecznie stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego instrumenty wymienione w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2020*. Przeprowadzone operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej pozwoliły na osiągnięcie operacyjnego celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2020.* Oprocentowanie depozytów krótkoterminowych na rynku międzybankowym było zbliżone do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu instrumentów polityki pieniężnej.

III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. nie przewidziano deficytu budżetu państwa; zarówno dochody, jak i wydatki miały wynieść 435,3 mld zł i były wyższe odpowiednio o 12,3% i 4,6% od wielkości planowanych w ustawie budżetowej na rok 2019.**
- **Poprzez przyjęcie szeregu rozwiązań ustawowych przewidziano sfinansowanie wydatków w kwocie 20,7 mld zł ze środków pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych bądź z rozchodów budżetu państwa.**
- **W ustawie z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 obniżono prognozę dochodów budżetu państwa o 36,7 mld zł (o 8,4%) do wysokości 398,7 mld zł, plan wydatków budżetu państwa zwiększono o 72,7 mld zł (o 16,7%) do kwoty 508 mld zł oraz ustalono deficyt w wysokości do 109,3 mld zł.**
- **W budżecie środków europejskich dochody zaplanowano w wysokości 71,4 mld zł, wydatki – 88,4 mld zł, a deficyt – 17 mld zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zarówno prognozę dochodów budżetu środków europejskich, jak i plan wydatków zwiększono o 1,5 mld zł.**

1. Przygotowanie i uchwalenie ustawy budżetowej

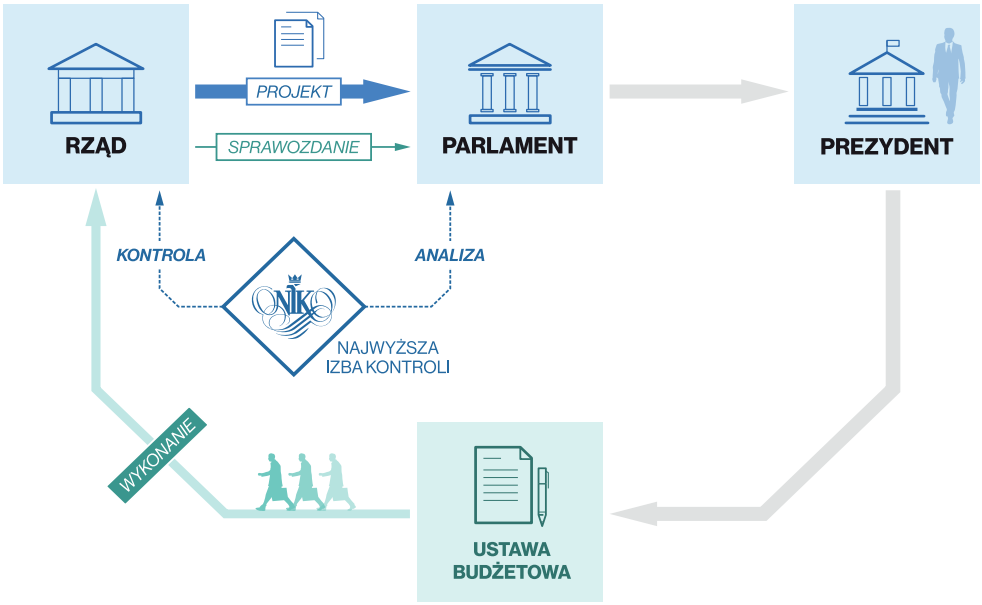
W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.[31] zaplanowano:
- dochody budżetu państwa w wysokości 435 340 mln zł,
- wydatki budżetu państwa w wysokości 435 340 mln zł,
- dochody budżetu środków europejskich w wysokości 71 448,7 mln zł,
- wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 88 402,5 mln zł,
- deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 16 953,9 mln zł.

W budżecie państwa nie zaplanowano deficytu – limit wydatków był równy kwocie prognozowanych dochodów.

Proces opracowania i uchwalenia ustawy budżetowej na 2020 r. przebiegał zgodnie z ustawowymi procedurami. Projekt ustawy został uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 r., a trzy dni później przekazano go do Sejmu, z zachowaniem terminu wskazanego w art. 222 Konstytucji RP.

[31] Dz. U. poz. 571, tj. ustawie w brzmieniu przed nowelizacją.

Infografika 5. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W związku z przeprowadzonymi 13 października 2019 r. wyborami do Sejmu i Senatu oraz rozpoczęciem nowej kadencji Parlamentu, Rada Ministrów 23 grudnia 2019 r. przyjęła nowy projekt ustawy budżetowej na 2020 r. Dzień później projekt ten wpłynął do Sejmu. Ustawa budżetowa na 2020 r. została uchwalona przez Sejm 14 lutego 2020 r., a 30 marca 2020 r. ustawę podpisał Prezydent RP.

W projekcie przyjętym przez Radę Ministrów 23 grudnia 2019 r. – w porównaniu do projektu ustawy budżetowej z września 2019 r. – prognozę dochodów zwiększono o 5810 mln zł. Prognozę dochodów podatkowych obniżono o 2468,1 mln zł, a prognozę dochodów niepodatkowych podwyższono o 8278,1 mln zł. Najistotniejsze korekty w prognozie dochodów podatkowych polegały na obniżeniu przewidywanych dochodów z podatku od towarów i usług (o 3650 mln zł), głównie w związku z obserwowanymi trendami we wpływach z tego podatku. We wrześniowym projekcie ustawy założono, że przewidywane wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług za 2019 r. wyniesie 185 400 mln zł, zaś w grudniowym projekcie ustawy kwotę tę obniżono do 182 000 mln zł.

W dochodach niepodatkowych uwzględniono wpłatę z zysku Narodowego Banku Polskiego w kwocie 7162,8 mln zł oraz wzrost dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych o 1094,3 mln zł (w tym przede wszystkim wzrost w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* o 988 mln zł). W trakcie prac w parlamencie kwota prognozowanych dochodów nie była zmieniana.

W wyniku prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2020, począwszy od wstępnego projektu z 26 sierpnia 2019 r., przygotowanego w Ministerstwie Finansów, a kończąc na ustawie uchwalonej przez Sejm, prognoza dochodów uległa zwiększeniu o 5860 mln zł, tj. o 1,4%.

W projekcie budżetu na 2020 r. z 26 sierpnia 2019 r., przekazanym przez Ministra Finansów na posiedzenie Rady Ministrów 27 sierpnia 2019 r., zaplanowano wydatki budżetu państwa w łącznej kwocie 429 480 mln zł, tj. o 13 245,5 mln zł (o 3,2%) wyższej od planu wydatków określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 (w kwocie 416 234,5 mln zł). W stosunku do ustawy budżetowej na rok 2019

zwiększono plan wydatków w prawie wszystkich grupach ekonomicznych, z wyjątkiem *wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*. *Dotacje i subwencje* zaplanowano w kwocie 225 216,3 mln zł (wzrost o 2636,7 mln zł, tj. o 1,2%), *wydatki bieżące jednostek budżetowych* – w kwocie 86 994,1 mln zł (wzrost o 5554 mln zł, tj. o 6,8%), *świadczenia na rzecz osób fizycznych* – w kwocie 30 132,4 mln zł (wzrost o 1656,3 mln zł, tj. o 5,8%), *wydatki na obsługę Skarbu Państwa* – w kwocie 28 499,9 mln zł (spadek o 700 mln zł, tj. o 2,4%), *wydatki majątkowe* – w kwocie 24 834 mln zł (wzrost o 3050,1 mln zł, tj. o 14%), *środki własne Unii Europejskiej* – w kwocie 23 327,7 mln zł (wzrost o 1120,4 mln zł, tj. o 5%), *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* – w kwocie 10 475,7 mln zł (spadek o 72,1 mln zł, tj. o 0,7%).

W projekcie ustawy budżetowej przyjętym przez Radę Ministrów 24 września 2019 r. i przekazanym do Sejmu plan wydatków na 2020 r. uległ niewielkiej zmianie – został zwiększony o 50 mln zł (co stanowiło 0,01% pierwotnej kwoty). Istotniejsze zmiany wprowadzono w kolejnym, opracowanym w Ministerstwie Finansów, projekcie ustawy budżetowej na rok 2020, przyjętym bez poprawek na posiedzeniu Rady Ministrów 23 grudnia 2019 r. i przekazanym do Sejmu. Kwota wydatków, w stosunku do wrześniowego projektu Rady Ministrów, została zwiększona o 5810 mln zł.

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2020 wyniósł 435 340 mln zł i był wyższy o 19 105,5 mln zł, tj. o 4,6%, od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2019. W budżecie na rok 2020 wprowadzono szereg zmian w strukturze wydatków, wynikających ze zwiększeń, jak i zmniejszeń w poszczególnych kategoriach wydatków. W stosunku do ustawy budżetowej na rok 2019 zaplanowano zwiększenie wydatków budżetu państwa między innymi na:

- świadczenie wychowawcze – o 17 714 mln zł, w związku z rozszerzeniem od 1 lipca 2019 r. programu *Rodzina 500 plus*, polegającym na przyznaniu świadczenia na wszystkie dzieci w wieku do 18. roku życia, bez kryterium dochodowego;
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego – o 5934,7 mln zł, w tym na część oświatową o 3928,3 mln zł, między innymi w związku podwyżkami wynagrodzeń nauczycieli od dnia 1 września 2020 r. oraz skutkami podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2019 r.;
- wynagrodzenia w sferze budżetowej – o 5306,4 mln zł, między innymi w związku z przyjęciem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, co do zasady, na poziomie 106%;
- finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej – o 5127 mln zł[32], w związku z planowanym wzrostem produktu krajowego brutto oraz wzrostem ustawowego wskaźnika wydatków obronnych;
- wpłatę do Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 3850 mln zł (w ustawie budżetowej na rok 2019 takiej wpłaty nie planowano).

W stosunku do ustawy budżetowej na rok 2019 mniej środków zaplanowano między innymi na:

- dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – o 15 868,4 mln zł, w związku z planowanym wzrostem przychodów funduszu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz wyższymi wpłatami z otwartych funduszy emerytalnych;
- finansowanie renty socjalnej – o 3722,9 mln zł, w związku z przesunięciem finansowania tego świadczenia do Funduszu Solidarnościowego, na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw[33];

[32] Podana kwota obejmuje wzrost wydatków z budżetu państwa. W 2020 r., na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, należało przeznaczyć także wydatki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz Agencji Mienia Wojskowego, na co wskazano w dalszej części tego podrozdziału.

[33] Dz. U. poz. 2473.

– obsługę długu Skarbu Państwa – o 1600 mln zł, w związku z zakładanym korzystnym kształtowaniem się sytuacji budżetowej i rynkowej, tj. obniżeniem poziomu potrzeb pożyczkowych netto oraz niższym poziomem stóp procentowych na rynku krajowym.

W sytuacji niezaplanowania deficytu w budżecie państwa, część wydatków miała być sfinansowana z innych źródeł. Przyjęte rozwiązania ustawowe pozwoliły na obniżenie kwoty planowanych w ustawie budżetowej na rok 2020 (przed nowelizacją) wydatków budżetu państwa o 20 672,8 mln zł. W ustawie okołobudżetowej na rok 2020 przewidziano szereg rozwiązań umożliwiających sfinansowanie wydatków ze środków pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych bądź z rozchodów budżetu państwa. Do rozwiązań takich należały między innymi: sfinansowanie ze środków Funduszu Pracy kosztów związanych z realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów oraz szkoleń specjalizacyjnych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych (2243,1 mln zł), częściowe sfinansowanie wybranych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki mających największy wpływ na jakość prowadzonych badań naukowych w Polsce papierami wartościowymi przekazanymi przez Ministra Finansów (1133,3 mln zł), sfinansowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia kosztów bezpłatnego zaopatrzenia świadczeniobiorców po zakończeniu 75. roku życia w leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyroby medyczne (836 mln zł) i udzielenie pożyczki przez Ministra Finansów Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie na realizację *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* i *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły* (783,3 mln zł).

Ponadto w 2020 r., podobnie jak rok wcześniej, przewidziano finansowanie z Funduszu Solidarnościowego dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów wraz z kosztami obsługi (w szacowanej kwocie 11 300 mln zł), a także – po raz pierwszy w 2020 r. – rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami obsługi (4000 mln zł).

Szczególne wątpliwości, z punku widzenia realizacji zasady przejrzystości finansów publicznych, budzi funkcjonowanie Funduszu Solidarnościowego, którego źródła przychodów nie zapewniają finansowania zadań tego funduszu. Ujęte w planie finansowym funduszu na rok 2020 koszty realizacji zadań w kwocie 20 441,3 mln zł ponad pięciokrotnie przewyższały planowane przychody (3759,2 mln zł), co oznacza, że fundusz nie miał wystarczających własnych przychodów na sfinansowanie zadań (dodatkowych emerytur i innych świadczeń). Zobowiązania funduszu na koniec 2020 r. miały wzrosnąć do 28 300 mln zł. W kolejnych latach także nie przewidywano zrównoważenia stanu finansów tego funduszu, a zobowiązania miały rosnąć – do 39 786,3 mln zł na koniec 2022 r. i 51 679,5 mln zł na koniec 2023 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 z grudnia 2019 r. podano, że „w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 zapewniono niezbędne środki między innymi na: (…) finansowanie ze środków Funduszu Solidarnościowego świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, jak również dodatkowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. trzynastki) oraz renty socjalne". W opisie planu funduszu wskazano jedynie, że plan funduszu na 2020 r. uwzględnia rozwiązania wynikające z ustawy o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm RP w dniu 20 grudnia 2019 r.[34] oraz rządowego projektu ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów. Nie wskazano natomiast, skąd mają pochodzić środki na realizację tych zadań.

[34] Dz. U. poz. 2473.

W 2020 r. środki na sfinansowanie wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów miały pochodzić z pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej, a środki na wypłatę renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego wraz z kosztami ich obsługi – z nieoprocentowanej pożyczki ze środków Funduszu Pracy.

Ponadto 1 stycznia 2021 r., w myśl art. 73 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021[35], umorzona została pożyczka w kwocie 8736,5 mln zł udzielona Funduszowi Solidarnościowemu w grudniu 2019 r. z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Prowadzi to do wniosku, że udzielanie pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu ma w istocie charakter fikcyjny, gdyż przychody tego funduszu ani w roku 2020, ani w latach kolejnych nie pozwolą na spłatę zaciąganych zobowiązań. Podobne rozwiązanie funkcjonowało w odniesieniu do środków przekazywanych w przeszłości (do 2016 r.) do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie pożyczek z budżetu państwa, które ostatecznie zostały umorzone.

Rozwiązania te w istotny sposób zmniejszają przejrzystość finansów publicznych, a w szczególności zaburzają wielkości prezentowanych wydatków i wynik budżetu państwa. Fakt dużej różnorodności form organizacyjno-prawnych ograniczających możliwości efektywnego oddziaływania i kontroli całokształtu wydatków przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań publicznych został zdiagnozowany w *Założeniach reformy systemu budżetowego* przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r., a także w raporcie *Zakres i kształt sektora finansów publicznych* z 15 lipca 2020 r., opracowanym w Ministerstwie Finansów w ramach projektu *Reforma Systemu Budżetowego – etap I*.

W budżecie środków europejskich zaplanowano dochody na rok 2020 w kwocie 71 448,7 mln zł (o 2,5% wyższej niż w 2019 r.), a wydatki – 88 402,5 mln zł (o 3,7% wyższej niż w 2019 r.). Deficyt miał być wyższy od tego sprzed roku o 8,9% i nie przekroczyć 16 953,9 mln zł. Plan rezerw celowych w budżecie środków europejskich wyniósł 33 973,2 mln zł i był o 2023,3 mln zł (o 5,6%) niższy niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Stanowił on 38,4% ogółu planowanych wydatków budżetu środków europejskich. Rok wcześniej było to 42,2%.

W 2020 r. wydatki na obronność i ochronę zdrowia w budżecie państwa obliczone zostały zgodnie z ustawowymi wskaźnikami.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[36] należało w 2020 r. przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2,1% produktu krajowego brutto, przy czym wartość produktu krajowego brutto należało ustalić w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na 2020 r. Udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne powinien wynieść co najmniej 20%, a udział wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach na finansowanie potrzeb obronnych państwa – nie mniej niż 2,5%.

W projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2019 r. i przekazanym do Sejmu zaplanowano wydatki:
- określone w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 49 996,9 mln zł, co stanowiło 2,1% planowanej wartości produktu krajowego brutto na 2020 r.;
- majątkowe przeznaczone na potrzeby obronne w wysokości 14 846,2 mln zł, co stanowiło 29,7% wydatków obronnych;

35 Dz. U. poz. 2400.

36 Dz. U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm.

– przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wysokości 1246 mln zł, co stanowiło 2,5% wydatków obronnych.

W 2020 r., zgodnie z art. 16 ustawy okołobudżetowej na rok 2020, na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zaplanowano również wydatki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (do 175,4 mln zł) oraz wydatki ze środków własnych Agencji Mienia Wojskowego na inwestycje internatowe i mieszkaniowe (do 20,6 mln zł), w łącznej wysokości, z wydatkami budżetu państwa, nie niższej niż 2,1% produktu krajowego brutto.

Zgodnie z art. 131c ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[37] na finansowanie ochrony zdrowia na rok 2020 przeznacza się środki finansowe w wysokości nie niższej niż 5,03% produktu krajowego brutto. Na rok 2020 zaplanowano finansowanie ochrony zdrowia w kwocie 107 600 mln zł, tj. o 1180,3 mln zł więcej od ustawowego minimum. Kwota ta stanowiła 5,09% wartości produktu krajowego brutto z 2018 r.

Łączna kwota środków zaplanowanych na finansowanie ochrony zdrowia w 2020 r., w odniesieniu do roku 2019, wzrosła o 10 029 mln zł, tj. o 10,3 % (z 97 571 mln zł do 107 600 mln zł).

Organizacja procesu planistycznego pozwoliła na terminowe opracowanie oraz przedłożenie projektu ustawy budżetowej na rok 2020 do Sejmu.

Maksymalny limit wydatków budżetu państwa na rok 2020 powinien być ustalony z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej. Według wyliczeń Najwyższej Izby Kontroli limit, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, został zawyżony o 4592,3 mln zł na skutek:

a) ujęcia w wartości działań dyskrecjonalnych, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dochodów z podatku od sprzedaży detalicznej, mimo że ich wartość była niższa od 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020;
b) niezwiększenia prognozy wydatków jednostek samorządu terytorialnego o wartość działań dyskrecjonalnych zwiększających dochody tych jednostek oraz ujęcia w obliczeniach wartości działań dyskrecjonalnych zwiększających przychody Narodowego Funduszu Zdrowia, mimo że wartość ta nie została uwzględniona w planie finansowym stanowiącym źródło danych o planowanych kosztach, o których mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
c) niewłączenia do stabilizującej reguły wydatkowej wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mimo ujęcia w wartości działań dyskrecjonalnych niektórych dochodów tych jednostek.

Prawidłowe odwzorowanie procesów ekonomicznych w stabilizującej regule wydatkowej wymaga, aby prognozowany wzrost dochodów takich jednostek, jak Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oddziaływał na planowany wzrost wydatków tych jednostek, a nie służył zwiększeniu limitu wydatków budżetu państwa. Jednocześnie zawyżono o 5742,3 mln zł limit wydatków obliczony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej dla budżetu państwa. Wynikało to z zawyżenia o 4592,3 mln zł limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, oraz z uwzględnienia daniny solidarnościowej równej 1150 mln zł w obliczeniach wartości działań dyskrecjonalnych, mimo nieuwzględnienia wydatków Funduszu Solidarnościowego w stabilizującej regule wydatkowej. Biorąc pod uwagę, że limit wydatków obliczony dla budżetu państwa na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej był

[37] Dz. U. z 2020 r. poz.1398, ze zm.

o 186,7 mln zł wyższy od wydatków ogółem budżetu państwa, należy wskazać, że wydatki ogółem budżetu państwa, zaplanowane w projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2019 r. i w ustawie budżetowej, przekroczyły o 5555,6 mln zł dopuszczalny poziom wynikający z prawidłowo zastosowanej reguły wydatkowej.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości 257,9 mln zł, tj. o 20,4 mln zł (o 8,6%) wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Rezerwa ta, podobnie jak w 2019 r., stanowiła 0,06% wydatków budżetu państwa i 29,6% dopuszczalnej wielkości wynikającej z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (870,7 mln zł).

Rezerwy celowe budżetu państwa w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano w kwocie 22 734,1 mln zł, tj. o 7227,7 mln zł (o 24,1%) niższej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Rezerwy te stanowiły 5,2% wydatków budżetu państwa. Rezerwy celowe, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych, zaplanowano w wysokości 18 120,4 mln zł, stanowiącej 4,2% wydatków budżetu państwa. Kwota tych rezerw nie przekroczyła limitu wynikającego z art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła odrębną kontrolę funkcjonowania systemu rezerw budżetowych[38]. W jej wyniku stwierdzono, że istniejący system rezerw budżetowych nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

Rezerwa ogólna stanowiła bardzo niewielką część planowanych wydatków budżetu państwa, w latach 2019–2020 nieprzekraczającą 0,06%. Relatywnie niewielka wartość tej rezerwy powodowała, iż nie spełniała ona swojej podstawowej funkcji, jaką w zwyczajnych okolicznościach powinno być zapewnienie środków na finansowanie nieprzewidzianych wydatków wymagających natychmiastowego wsparcia finansowego albo wydatków, których zaplanowanie nie było możliwe na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, lub wystąpiły nowe okoliczności uzasadniające zwiększenie wydatków w trakcie wykonywania budżetu państwa. Wobec braku jasnych kryteriów wyboru wydatków, które powinny być finansowane z rezerwy, jej rola sprowadzała się przede wszystkim do finansowania różnych niewielkich potrzeb, zgłaszanych w trakcie roku budżetowego, a czasem także do finansowania wydatków, które mogły i powinny zostać zaplanowane w budżecie państwa w odpowiednich częściach budżetowych. W nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. zwiększono wielkość planu rezerwy ogólnej do 558 mln zł, co stanowiło około 0,1% ogółu wydatków planowanych w budżecie państwa. Biorąc pod uwagę skalę nieprzewidzianych wydatków związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom COVID-19, wartość tę również należy uznać za niską. Potencjalne cele tej rezerwy są realizowane przy pomocy rezerw celowych. Niektóre rezerwy celowe mają na tyle szeroko zdefiniowany zakres przedmiotowy, że można z nich finansować bardzo dużą część zadań publicznych, bez konieczności dokonywania zmiany przeznaczenia rezerwy. Istotna część środków z rezerw celowych jest w trakcie wykonywania budżetu państwa wykorzystywana na inne cele niż pierwotnie zaplanowano.

W ostatnim dziesięcioleciu udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa zwiększył się w zauważalnym stopniu. O ile w latach 2011–2013 udział ten wynosił mniej niż 6%, to w latach 2014–2021 nigdy nie spadł poniżej tego poziomu. W 2019 r. rezerwy celowe stanowiły nawet 7,2% planowanych wydatków budżetu państwa. Znacznie większy był udział rezerw celowych w planie wydatków budżetu środków europejskich. W 2020 r. udział ten, w ustawie budżetowej po nowelizacji, uległ zwiększeniu do 39,5%.

[38] Informacja o wynikach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, nadmierne wykorzystanie rezerw celowych, zamiast planowania wydatków w odpowiednich częściach budżetowych, ogranicza przejrzystość ustawy budżetowej. Oprócz tego w długim okresie nie służy poprawie rzetelności planowania. Powoduje także istotną zmianę struktury wydatków w trakcie roku, która jest dokonywana poza kontrolą Sejmu.

2. Nowelizacja ustawy budżetowej

Podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii COVID-19 w warunkach pogarszającej się sytuacji budżetu państwa spowodowało konieczność nowelizacji ustawy budżetowej. W dniu 14 sierpnia 2020 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020. Rada Ministrów przyjęła projekt 20 sierpnia 2020 r., a 25 sierpnia 2020 r. projekt został przekazany do Sejmu. Uchwalenie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 nastąpiło 28 października 2020 r.

Ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 wprowadzono następujące zmiany:

1) prognozę dochodów budżetu państwa obniżono o 36 668,4 mln zł (o 8,4%), do kwoty 398 671,6 mln zł,
2) kwotę planowanych wydatków budżetu państwa zwiększono o 72 679,3 mln zł (o 16,7%), do kwoty 508 019,3 mln zł,
3) ustalono deficyt budżetu państwa na kwotę nie większą niż 109 347,6 mln zł,
4) prognozę dochodów budżetu środków europejskich zwiększono o 1495,4 mln zł (o 2,1%), do kwoty 72 944,1 mln zł,
5) kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich zwiększono o 1495,4 mln zł (o 1,7%), do kwoty 89 897,9 mln zł.

Planowany ujemny wynik budżetu środków europejskich pozostał bez zmiany, na poziomie 16 953,9 mln zł.

Tabela 1. Planowane dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w ustawach budżetowych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020		5-4	5-2	5-3
			ustawa	nowelizacja			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody	355 705,4	387 734,5	435 340,0	398 671,6	-36 668,4	42 966,2	10 937,1
Dochody podatkowe	331 672,6	359 731,3	390 038,7	349 740,0	-40 298,7	18 067,4	-9 991,3
Podatki pośrednie	237 914,0	254 680,0	274 243,0	240 700,0	-33 543,0	2 786,0	-13 980,0
Podatek od towarów i usług	166 000,0	179 600,0	196 500,0	170 000,0	-26 500,0	4 000,0	-9 600,0
Podatek akcyzowy	70 000,0	73 000,0	75 083,0	68 400,0	-6 683,0	-1 600,0	-4 600,0
Podatek od gier	1 914,0	2 080,0	2 660,0	2 300,0	-360,0	386,0	220,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	32 400,0	34 800,0	42 000,0	38 500,0	-3 500,0	6 100,0	3 700,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	55 500,0	64 300,0	66 555,0	64 100,0	-2 455,0	8 600,0	-200,0

Wyszczególnienie	2018	2019	2020		5-4	5-2	5-3
			ustawa	nowelizacja			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 290,0	1 400,0	1 700,0	1 700,0	0,0	410,0	300,0
Podatek od niektórych instytucji finansowych	4 568,7	4 551,3	4 878,0	4 740,0	-138,0	171,3	188,7
Podatek od sprzedaży detalicznej	-	-	662,7	-	- 662,7	-	-
Dochody niepodatkowe	21 908,7	25 806,0	42 959,6	46 589,9	3 630,4	24 681,2	20 783,9
Dywidendy i wpłaty z zysku	2 248,0	2 781,6	1 545,6	499,9	-1 045,8	-1 748,1	-2 281,7
Wpłaty z zysku NBP	-	-	7 162,8	7 437,1	274,3	7 437,1	7 437,1
Cło	3 787,0	4 184,0	4 680,0	4 680,0	0,0	893,0	496,0
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	13 611,3	16 247,1	26 632,7	31 034,6	4 401,9	17 423,3	14 787,5
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 262,4	2 593,3	2 938,4	2 938,4	0,0	676,0	345,1
Środki z UE i innych źródeł	2 124,1	2 197,2	2 341,7	2 341,7	0,0	217,6	144,5
Wydatki	397 197,4	416 234,5	435 340,0	508 019,3	72 679,3	110 821,9	91 784,8
Dotacje i subwencje	213 898,0	222 579,6	235 894,0	291 411,5	55 517,5	77 513,5	68 831,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	26 068,7	28 476,1	26 270,1	26 744,7	474,6	676,0	-1 731,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	75 508,8	81 440,1	87 714,7	88 863,5	1 148,9	13 354,7	7 423,4
Wydatki majątkowe	21 177,0	21 783,9	24 058,1	33 668,0	9 610,0	12 491,0	11 884,1
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	30 699,9	29 199,9	27 599,9	29 399,9	1 800,0	-1 300,0	200,0
Środki własne UE	19 643,6	22 207,2	23 327,7	25 992,4	2 664,8	6 348,8	3 785,2
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	10 201,3	10 547,7	10 475,7	11 939,3	1 463,6	1 738,0	1 391,6
Wynik	-41 492,0	-28 500,0	0,0	-109 347,6	-109 347,6	-67 855,6	-80 847,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2018-2020 oraz wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największe zmiany, w stosunku do prognozy dochodów zawartej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., polegały na obniżeniu prognozy dochodów podatkowych o 40 298,7 mln zł, w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 26 500 mln zł, podatku akcyzowego o 6683 mln zł, podatku dochodowego od osób prawnych o 3500 mln zł i podatku dochodowego od osób fizycznych o 2455 mln zł. Obniżenie prognozy dochodów podatkowych było spowodowane przede wszystkim niekorzystną sytuacją makroekonomiczną i spadkiem produktu krajowego brutto w konsekwencji ogłoszenia stanu epidemii COVID-19. Jednocześnie dochody niepodatkowe miały

wzrosnąć o 3630,4 mln zł, głównie na skutek: zwiększenia o 6278,7 mln zł dochodów z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa, wynikającego ze spadku rentowności skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym w efekcie obniżek podstawowych stóp przez Narodowy Bank Polski i uzyskiwanych cen obligacji przekraczających istotnie wartość nominalną oraz ze zwiększenia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w celu finansowania wyższych potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa, zmniejszenia o 1914 mln zł dochodów z aukcji częstotliwości w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej*, a także zmniejszenia o 995,8 mln zł dochodów z dywidend, z powodu przyjęcia bardziej ostrożnego podejścia do podziału zysków niektórych spółek w związku z wybuchem epidemii COVID-19 i spowolnieniem gospodarczym.

W nowelizacji ustawy budżetowej kwotę planowanych wydatków budżetu państwa zwiększono o 72 679,3 mln zł. Zaawansowanie realizacji wydatków w stosunku do planu (przed nowelizacją) po ośmiu miesiącach roku wynosiło 64,8% (wydatkowano 282 208,4 mln zł) i nie uzasadniało zwiększenia planu wydatków aż o 72 679,3 mln zł. Oznaczało to, że w ostatnich czterech miesiącach roku zamierzano wydatkować 225 810,9 mln zł, tj. średnio miesięcznie 56 452,7 mln zł, podczas gdy w pierwszych ośmiu miesiącach roku wydatkowano średnio miesięcznie 35 276,1 mln zł. Wydatki związane z epidemią COVID-19 realizowane były ze źródeł pozabudżetowych, tj. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Polskiego Funduszu Rozwoju.

Najwyższa Izba Kontroli, nie podważając celowości ponoszenia wydatków na przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii, wskazuje, że – co do zasady – dochody i wydatki realizowane w podsektorze instytucji rządowych powinny być ujmowane w budżecie państwa w celu objęcia tych operacji kontrolą parlamentarną oraz wzmocnienia realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystaniu środków publicznych.

Co więcej, środki, o które zwiększono budżet w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, dotyczyły w przeważającej części wydatków na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r. i koniecznych do poniesienia w roku 2021. Ze względu na zasadę roczności budżetu oraz w celu zapewnienia przejrzystości finansów publicznych i porównywalności danych, środki te powinny zostać ujęte w budżecie na rok 2021. W szczególności dotyczy to wydatków na wpłaty do państwowych funduszy celowych (Funduszu Solidarnościowego – 26 500 mln zł, Funduszu Dróg Samorządowych – 3800 mln zł i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 12 000 mln zł), a także większości wydatków ujętych w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2020 r. (co najmniej 7142,7 mln zł). Tym samym łączna kwota wydatków, które powinny być uwzględnione w budżecie na rok 2021, wyniosła co najmniej 49 442,7 mln zł. Kwota ta stanowiła 68% zwiększenia wydatków budżetu państwa w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020.

W nowelizacji ustawy budżetowej największy wzrost wydatków zaplanowano w częściach:
- *Zabezpieczenie społeczne,* gdzie wystąpił wzrost o 26 500 mln zł (o 3107%), z przeznaczeniem na wpłatę z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego na realizację zadań społecznych;
- *Transport* – o 12 142,6 mln zł (tj. o 97,6%), z przeznaczeniem między innymi na: zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (2500 mln zł), zasilenie Funduszu Dróg Samorządowych (3800 mln zł), realizację *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023* (300 mln zł), realizację *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku* (1175,2 mln zł) i realizację Programu pn. *Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku* (4207,5 mln zł).

Tabela 2. Struktura planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa (%)			
	2018	2019	2020	
			ustawa	nowelizacja
1	2	3	4	5
Dochody	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe	93,2	92,8	89,6	87,7
Podatki pośrednie	66,9	65,7	62,9	60,4
Podatek od towarów i usług	46,7	46,3	45,1	42,6
Podatek akcyzowy	19,7	18,8	17,2	17,2
Podatek od gier	0,5	0,5	0,6	0,6
Podatek dochodowy od osób prawnych	9,1	9,0	9,6	9,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych	15,6	16,6	15,3	16,1
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,4	0,4	0,4	0,4
Podatek od niektórych instytucji finansowych	1,3	1,2	1,1	1,2
Podatek od sprzedaży detalicznej	-	-	0,2	-
Dochody niepodatkowe	6,1	6,7	9,9	11,7
Dywidendy i wpłaty z zysku	0,6	0,7	0,4	0,1
Wpłaty z zysku NBP	-	-	1,6	1,9
Cło	1,1	1,1	1,1	1,2
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	3,8	4,2	6,1	7,8
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,6	0,7	0,7	0,7
Środki z UE i innych źródeł	0,6	0,6	0,5	0,6
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	53,9	53,5	54,2	57,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,6	6,8	6,0	5,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	19,0	19,6	20,1	17,5
Wydatki majątkowe	5,3	5,2	5,5	6,6
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	7,7	7,0	6,3	5,8
Środki własne UE	4,9	5,3	5,4	5,1
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	2,6	2,5	2,4	2,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych na lata 2018-2020 i danych Ministerstwa Finansów.

W nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 zaplanowano zwiększenie dochodów budżetu środków europejskich o kwotę 1495,4 mln zł, w tym:
– w ramach Instrumentu „Łącząc Europę" o kwotę 1382,4 mln zł,
– w ramach Wspólnej Polityki Rolnej o kwotę 113 mln zł.

Wzrost tych dochodów związany był z aktualizacją prognozy wpływów z Komisji Europejskiej w ramach wyżej wymienionych programów.

Limit wydatków budżetu środków europejskich zwiększono o kwotę 1495,4 mln zł. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji podano, że wzrost wydatków zostanie przeznaczony na sfinansowanie nowego, ustanowionego w 2020 roku, działania finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, o charakterze wyjątkowym i tymczasowym, którego celem jest zapewnienie pomocy dla rolników oraz małych i średnich przedsiębiorstw, prowadzących działalność związaną z przetwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu lub rozwojem produktów rolnych, szczególnie dotkniętych epidemią COVID-19. Zaplanowano też wypłatę maksymalnego poziomu zaliczek oraz sfinansowanie działań inwestycyjnych w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*.

W wyniku zmiany ustawy budżetowej plan rezerwy ogólnej zwiększono o 300 mln zł (o 116,3%), do kwoty 557,9 mln zł, co stanowiło 0,11% limitu wydatków budżetu państwa. Plan rezerw celowych budżetu państwa podwyższono do 30 264,5 mln zł, tj. o 7530,3 mln zł (o 33,1%), w rezultacie czego nieznacznie przekroczył kwotę ustaloną na rok 2019. Rezerwy celowe budżetu państwa po zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 stanowiły 6% planowanych wydatków budżetu państwa.

Z kolei plan rezerw celowych budżetu środków europejskich zwiększono do 35 468,6 mln zł, tj. o 1495,4 mln zł (o 4,4%), i był on nieznacznie niższy niż w 2019 r.

IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W 2020 r. odnotowano spadek wartości światowej gospodarki względem wartości z 2019 r., szacowany na minus 3,4%. Była to najgłębsza recesja gospodarcza na świecie od lat 40-tych XX wieku.**
- **Polska należała do grupy państw Unii Europejskiej najmniej dotkniętych kryzysem. Na skutek działań podjętych w celu przeciwdziałania epidemii COVID-19 nastąpiło ograniczenie działalności niektórych branż gospodarki, które doprowadziło do spadku wartości konsumpcji i inwestycji, a w rezultacie także do zmniejszenia wartości produktu krajowego brutto w Polsce o 2,7% względem wartości z 2019 r. Dzięki finansowemu wsparciu państwa w 2020 r. uniknięto znaczącego wzrostu stopy bezrobocia.**
- **Pozytywnymi czynnikami, wpływającymi na stabilizację sytuacji gospodarczej Polski, był wysoki poziom eksportu i powiązana z nim wysoka nadwyżka na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, dodatnie tempo wzrostu spożycia publicznego, a także szybka poprawa sytuacji przedsiębiorstw działających w obszarze przetwórstwa przemysłowego.**
- **W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2020 przyjęto ostrożny scenariusz makroekonomiczny. Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od prognozowanej.**
- **Uzasadnienia do projektów ustawy budżetowej na rok 2020 z roku 2019 i do projektu nowelizacji tej ustawy z sierpnia 2020 r. dotyczące sytuacji makroekonomicznej są bardzo krótkie, a ponadto brakuje w nich omówienia niektórych parametrów określonych w art. 142 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Bez odpowiednich opisów część makroekonomiczna uzasadnień pozostaje bez powiązania z innymi rozdziałami.**

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

W 2020 r. odnotowano spadek wartości światowej gospodarki, szacowany przez Komisję Europejską na minus 3,4%[39]. Była to najgłębsza recesja od lat 40-tych XX wieku. Mimo że w 2019 r. wzrost gospodarczy na świecie był niższy niż w latach wcześniejszych, to nic nie zapowiadało nadchodzącego kryzysu. Pogorszenie sytuacji gospodarczej nastąpiło nieoczekiwanie i miało gwałtowny przebieg. Jeszcze w styczniu 2020 r. prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego wskazywały, że w 2020 r. światowa gospodarka zanotuje wyższy wzrost gospodarczy niż w roku poprzednim, na poziomie 3,3%[40], zaś w lutym Komisja Europejska prognozowała utrzymanie się w 2020 r. w Unii Europejskiej tempa wzrostu gospodarczego na poziomie zbliżonym do 2019 r.[41] W ciągu następnych dwóch miesięcy prognozy te zupełnie się zdezaktualizowały. Światowa gospodarka doznała wstrząsu spowodowanego pojawieniem się i bardzo szybkim rozprzestrzenianiem pandemii COVID-19 oraz wprowadzeniem w większości państw ogólnonarodowej kwarantanny. W wielu krajach całkowicie wstrzymano działalność niektórych branż usługowych, a działalność innych branż gospodarki znacząco ograniczono. Częściowo wstrzymano również możliwość odbywania podróży zagranicznych,

39 Komisja Europejska (2021), European Economic Forecast. Spring 2021.

40 Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2020), World Economic Outlook, Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?

41 Komisja Europejska (2020), European Economic Forecast. Winter 2020.

a nawet krajowych. Ze względu na zamknięcie szkół część rodziców musiała wstrzymać lub spowolnić swoją aktywność zawodową.

Działania te pozwoliły osłabić skalę pandemii, lecz jednocześnie spowodowały znaczące zmniejszenie wartości gospodarki. W kwietniu 2020 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy opublikował prognozę, z której wynikało, że zamiast wzrostu gospodarczego światowa gospodarka pogrąży się w recesji[42]. Według ówczesnych szacunków wartość światowej gospodarki miała być w 2020 r. o 3% niższa niż w 2019 r. Zatem w ciągu zaledwie trzech miesięcy Międzynarodowy Fundusz Walutowy obniżył prognozę tempa wzrostu światowej gospodarki aż o 6,3 punktu procentowego. W następnych miesiącach nastroje odnośnie perspektyw gospodarczych na świecie pogorszyły się jeszcze bardziej. W czerwcu Bank Światowy przedstawił prognozę, z której wynikało, że wartość światowej gospodarki w 2020 r. miała być o 5,2% niższa niż w roku 2019[43].

Ograniczenie kontaktów społecznych w większości krajów pozwoliło na zahamowanie rozprzestrzeniania się pandemii. Dzięki temu możliwy był stopniowy powrót do poziomu aktywności gospodarczej z początku 2020 r., choć należy podkreślić, że wartość globalnej produkcji przemysłowej powróciła do poziomu sprzed roku dopiero w grudniu 2020 r., zaś w niektórych branżach usługowych niski stopień aktywności utrzymywał się jeszcze w drugim kwartale 2021 r. ze względu na ograniczenia administracyjne związane z drugą i trzecią falą pandemii.

Mimo że recesja wystąpiła zarówno w gospodarkach rozwiniętych, jak i w gospodarkach rozwijających się, to głębszy kryzys odnotowano w pierwszej z wyżej wymienionych grup krajów. W 2020 r. produkt krajowy brutto w gospodarkach rozwiniętych był średnio o 4,7% niższy niż w 2019 r., podczas gdy w gospodarkach rozwijających się zmniejszył się średnio o 2,2%, w tym w Azji zaledwie o 1%, a w Europie o 2%.

W 2020 r. głęboka recesja wystąpiła również w krajach będących głównymi importerami towarów z Polski. Wartość niemieckiej gospodarki była o 4,9% niższa niż w 2019 r., podczas gdy wartość gospodarki Czech zmniejszyła się o 5,6%, Wielkiej Brytanii o 9,8%, Francji o 8,1%, a Włoch o 8,9%. Średnio w grupie 16 państw będących głównymi importerami towarów z Polski wartość ich gospodarek zmniejszyła się w stosunku do odpowiedniej wartości z roku 2019 o 5,7%.

Tabela 3. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, bilans obrotów bieżących i stopa bezrobocia w wybranych państwach[1] w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB[2]			Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych			Rachunek bieżący bilansu płatniczego[3]			Stopa bezrobocia		
	2019	2020	2021[4]	2019	2020	2021[4]	2019	2020	2021[4]	2019	2020	2021[4]
	%											
Świat	2,7	-3,4	5,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unia Europejska[5]	1,6	-6,1	4,2	1,4	0,7	1,9	3,0	3,0	3,1	6,7	7,1	7,6
Strefa euro	1,3	-6,6	4,3	1,2	0,3	1,7	3,1	3,0	3,1	7,5	7,8	8,4
Niemcy	0,6	-4,9	3,4	1,4	0,4	2,4	7,3	7,2	7,8	3,1	3,8	4,1
Francja	1,5	-8,1	5,7	1,3	0,5	1,4	-0,8	-2,0	-1,7	8,4	8,0	9,1

42 Międzynarodowy Fundusz Walutowy, World Economic Outlook, the Great Lockdown, Chapter 1.

43 Bank Światowy, Global Economic Prospects, June 2020.

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB[2]			Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych			Rachunek bieżący bilansu płatniczego[3]			Stopa bezrobocia		
	2019	2020	2021[4]	2019	2020	2021[4]	2019	2020	2021[4]	2019	2020	2021[4]
	%											
Włochy	0,3	-8,9	4,2	0,6	-0,1	1,3	3,2	3,5	2,9	10,0	9,2	10,2
Holandia	1,7	-3,7	2,3	2,7	1,1	1,6	9,9	7,8	8,1	3,4	3,8	4,3
Hiszpania	2,0	-10,8	5,9	0,8	-0,3	1,4	2,1	0,7	-0,1	14,1	15,5	15,7
Słowacja	2,5	-4,8	4,8	2,8	2,0	1,5	-1,8	-1,5	-0,3	5,8	6,7	7,4
Belgia	1,8	-6,3	4,5	1,2	0,4	1,8	0,3	0,1	-0,1	5,4	5,6	6,7
Austria	1,4	-6,6	3,4	1,5	1,4	1,8	3,0	2,7	2,2	4,5	5,4	5,0
Czechy	2,3	-5,6	3,4	2,6	3,3	2,4	-0,9	0,1	-0,3	2,0	2,6	3,8
Rumunia	4,1	-3,9	5,1	3,9	2,3	2,9	-4,7	-5,0	-4,9	3,9	5,0	5,2
Szwecja	1,4	-2,8	4,4	1,7	0,7	1,8	5,1	5,4	6,0	6,8	8,3	8,2
Węgry	4,6	-5,0	5,0	3,4	3,4	4,0	-0,4	-0,3	-0,6	3,4	4,3	4,3
Wielka Brytania	1,4	-9,8	5,0	1,8	0,9	1,6	-3,1	-3,5	-5,0	3,8	4,4	5,6
Rosja	1,3	-3,0	2,7	4,5	3,4	4,5	3,8	2,2	3,9	4,6	5,8	5,4
Stany Zjednoczone	2,2	-3,5	6,3	1,8	1,2	2,2	-2,3	-2,9	-3,4	3,7	8,1	4,6
Ukraina	3,2	-4,2	4,0	7,9	2,7	7,9	-2,7	4,3	-2,5	8,5	9,0	8,6

[1] Państwa, których udział w wartości eksportu towarów z Polski wynosił w 2019 r. co najmniej 2%.

[2] Produkt krajowy brutto w cenach stałych.

[3] Jako procent produktu krajowego brutto.

[4] Prognoza.

[5] Bez Wielkiej Brytanii.

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2020) World Economic Outlook. A Long and Difficult Ascent; Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2021), World Economic Outlook, Managing Divergent Recoveries; Komisja Europejska (2021), European Economic Forecast. Spring 2021.

Kryzys gospodarczy wywołany pandemią doprowadził do wzrostu stopy bezrobocia na świecie. Niemniej jednak dzięki działaniom podejmowanym przez rządy poszczególnych państw stopa bezrobocia wzrosła w umiarkowanym stopniu, znacznie mniejszym niż mogłoby to wynikać z obniżenia się realnej wartości poszczególnych gospodarek. W Unii Europejskiej średnia stopa bezrobocia wzrosła zaledwie o 0,4 punktu procentowego (z 6,7% w 2019 r. do 7,1% w 2020 r.), a w strefie euro o 0,3 punktu procentowego (z 7,5% do 7,8%), przy czym we Francji i we Włoszech bezrobocie w 2020 r. było niższe niż rok wcześniej. Wśród największych importerów towarów z Polski bezrobocie utrzymywało się na ogół na niskim poziomie. W Niemczech stopa bezrobocia wzrosła z 3,1% w 2019 r. do 3,8% w 2020 r., w Czechach odpowiednio z 2% do 2,6%, a w Wielkiej Brytanii z 3,8% do 4,4%. Należy podkreślić, że dotychczas w XXI wieku tylko raz – w 2019 r. – odnotowano w Unii Europejskiej niższą stopę bezrobocia od tej, jaką zaobserwowano w 2020 r. W pozostałych latach stopa bezrobocia była wyższa. Gospodarcze skutki pandemii nie były zatem tak znaczące, jak przewidywano w drugim kwartale 2020 r., spodziewając się znacznie wyższej stopy bezrobocia w Europie. Warto przypomnieć, że w maju 2020 r. Komisja Europejska prognozowała wzrost w 2020 r. stopy bezrobocia w Unii Europejskiej do 9%, a w strefie euro do blisko 10%[44].

[44] Komisja Europejska (2020), European Economic Forecast. Spring 2020.

Nie tylko rządy, ale także banki centralne podjęły działania łagodzące skutki recesji gospodarczej, dlatego też kryzys nie wpłynął znacząco na poziom inflacji. W gospodarkach wysoko rozwiniętych wartość wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych zmniejszyła się średnio z 1,4% w 2019 r. do 0,7% w 2020 r., zaś w gospodarkach rozwijających się wartość ta utrzymała się na poziomie 5,1%. Największe spowolnienie wzrostu cen obserwowano w strefie euro, w której inflacja obniżyła się z 1,2% w 2019 r. do zaledwie 0,3% w 2020 r., przy czym we Włoszech i Hiszpanii wystąpiła niewielka deflacja. Znacznie wyższy wzrost cen nastąpił w krajach spoza strefy euro. Na przykład w Czechach, na Węgrzech oraz w Rosji wartość wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych przekraczała w 2020 r. poziom 3%.

W czasie recesji zwiększyła się wartość salda rachunku obrotów bieżących w gospodarkach rozwijających się kosztem obniżenia się wartości salda tego rachunku w krajach wysoko rozwiniętych. O ile Niemcy, Holandia i Szwecja utrzymały swoje wysokie nadwyżki handlowe, to w przypadku Francji oraz Stanów Zjednoczonych można było zaobserwować pogłębienie się deficytu salda rachunku obrotów bieżących. W przypadku Stanów Zjednoczonych świadczy to o nieskuteczności podejmowanych wcześniej działań w zakresie polityki handlowej, zwiększających cła. Ponadto na obniżenie salda rachunku obrotów bieżących w obydwu tych krajach wpłynął, między innymi, kryzys w branży lotniczej, a także kryzys w branży motoryzacyjnej spowodowany zaburzeniami w dostawach komponentów i zmniejszeniem popytu na nowe samochody. Po trzyletnim okresie redukcji deficytu na rachunku obrotów bieżących Wielkiej Brytanii, w 2020 r. uległ on ponownemu zwiększeniu do poziomu 3,5% wartości produktu krajowego brutto.

Wpływ kryzysu na saldo rachunku obrotów bieżących państw Europy Środowej i Wschodniej był zróżnicowany. Czechy i Ukraina, które w 2019 r. odnotowały deficyt na rachunku bieżącym, w 2020 r. osiągnęły nadwyżkę. W tym czasie deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego Rumunii osiągnął po raz pierwszy od 2012 r. poziom 5%, najwyższy od 2013 r. deficyt w obrotach na rachunku bieżącym zanotowała także Chorwacja, w podobnej sytuacji znalazła się również Turcja.

Powszechnie oczekuje się, że w 2021 r. nastąpi znacząca poprawa sytuacji gospodarczej na świecie. Według prognozy Komisji Europejskiej z maja 2021 r. wartość światowej gospodarki wzrośnie w 2021 r. aż o 5,6% w stosunku do wartości z roku poprzedniego. Jeżeli prognoza ta zostanie zrealizowana, to w 2021 r. będziemy mieli do czynienia z najwyższym tempem wzrostu gospodarczego na świecie od 2007 r. Prognoza dla Unii Europejskiej przewiduje w 2021 r. wzrost gospodarczy w wysokości 4,2%.

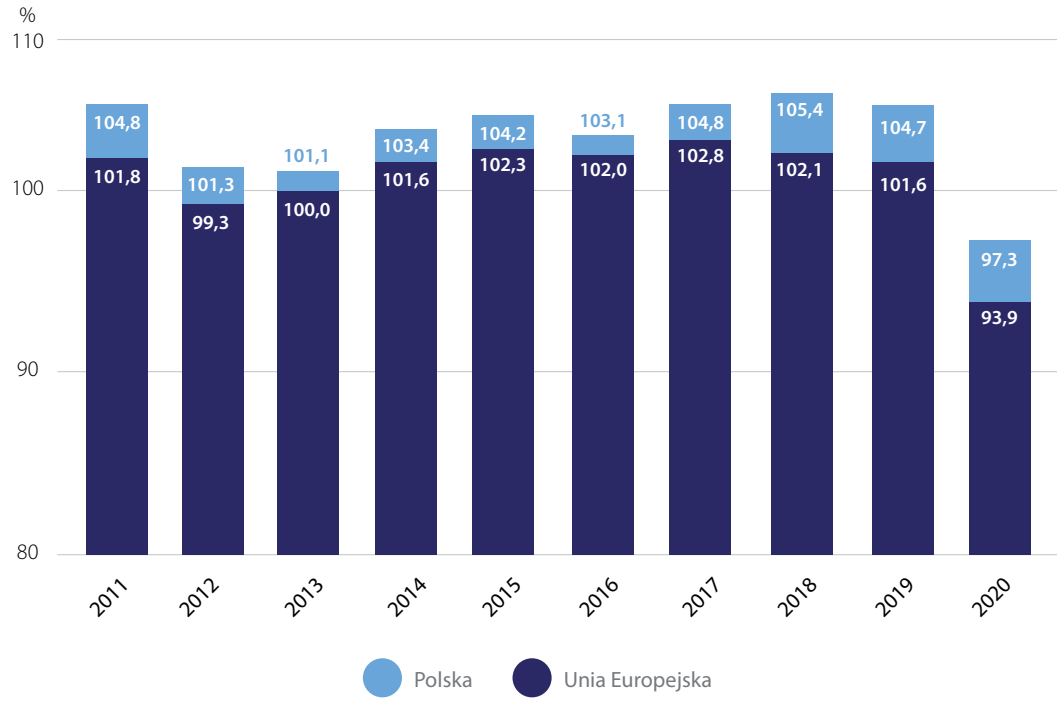
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

W 2020 r. Polska, podobnie jak inne kraje, doświadczyła recesji gospodarczej wywołanej skutkami epidemii COVID-19. Polska należała do grupy państw Unii Europejskiej najmniej dotkniętych kryzysem. Spośród 27 państw Unii Europejskiej jedynie Irlandia wykazała wzrost gospodarczy[45], Litwa i Luksemburg doświadczyły zmniejszenia wartości produktu krajowego brutto o około 1% w stosunku do wartości z 2019 r., zaś w Danii, Estonii, Finlandii, Polsce i Szwecji produkt krajowy brutto

[45] Wzrost wartości produktu krajowego brutto w Irlandii wynikał z tego, że w kraju tym zarejestrowanych jest, z powodów podatkowych, wiele międzynarodowych przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę, że w Irlandii, tak jak w innych krajach, obowiązywały ograniczenia związane z pandemią, należy wskazać, że w realnej gospodarce tego kraju wystąpił kryzys taki jak w innych krajach wysoko rozwiniętych.

zmniejszył się o 2,7–2,9%. Z obliczeń Głównego Urzędu Statystycznego[46] wynika, że realna wartość produktu krajowego brutto w Polsce zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 2,7%.
Patrząc na wykres przedstawiający realną dynamikę produktu krajowego brutto Polski i Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich 10 lat, można dostrzec, że w 2020 r. polska gospodarka trzeci rok z rzędu utrzymała ponad trzypunktową przewagę. Dzięki temu od 2017 r. do 2020 r. wartość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski, obliczana według parytetu siły nabywczej[47], znacząco zbliżyła się do średniej wartości produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca Unii Europejskiej. W 2017 r. wartość dla Polski stanowiła 70% średniej w Unii Europejskiej i można oczekiwać, że w 2020 r. wyniosła ona około 75%[48].

Infografika 6. Realna dynamika produktu krajowego brutto w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2011–2020 (rok poprzedni = 100)



Źródło: baza danych Eurostat, tabela Real GDP growth rate – volume, dane z 23 kwietnia 2021 r.

Czynnikami pozytywnie oddziałującymi na wzrost gospodarczy w czasie kryzysu było spożycie publiczne oraz saldo obrotów z zagranicą. Dodatni wpływ obu tych czynników na dynamikę produktu krajowego brutto pozwolił częściowo zrównoważyć negatywne skutki ograniczenia poziomu konsumpcji i inwestycji. Łączny dodatni wpływ spożycia publicznego oraz salda obrotów z zagranicą na realną zmianę produktu krajowego brutto wyniósł 1,6 punktu procentowego.

46 Dane z 22 kwietnia 2021 r.

47 Parytet siły nabywczej odzwierciedla różnice w cenach pomiędzy krajami.

48 W trakcie opracowania *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* nie były jeszcze znane wartości produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca w krajach Unii Europejskiej, obliczone według parytetu siły nabywczej. W 2019 r. wartość ta, ustalona dla Polski, stanowiła 73% średniej dla Unii Europejskiej.

Spożycie publiczne wzrosło w 2020 r. o 4,4% względem poziomu z 2019 r. Wzrost ten wynikał między innymi ze zwiększonych wydatków w sektorze ochrony zdrowia, a także był efektem podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej.

Rosnące saldo obrotów z zagranicą było efektem utrzymania realnej wartości eksportu na poziomie zbliżonym do poziomu z roku poprzedniego przy jednoczesnym obniżeniu się wartości importu, spowodowanym niższym popytem krajowym i ograniczeniem produkcji niektórych towarów importowanych, takich jak na przykład samochody, a także niższymi cenami ropy naftowej. Po stronie eksportu zwraca uwagę wzrost sprzedaży artykułów spożywczych i wyrobów tytoniowych, produktów przemysłu chemicznego, wyrobów włókienniczych, obuwia, wyrobów przemysłu maszynowego i sprzętu elektrycznego. Mimo światowego kryzysu eksporterzy polskich towarów na ogół nie mieli problemów z ich zbytem, co świadczy o wysokiej konkurencyjności polskiej gospodarki i odpowiedniej jakości wyrobów krajowych. W 2019 r. saldo obrotów towarowych z zagranicą wynosiło 5,2 mld zł, a w 2020 r. wzrosło do 55,4 mld zł[49].

Dodatnie saldo obrotów towarowych z zagranicą przyczyniło się do rekordowej nadwyżki na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, która w 2020 r. wyniosła 82,4 mld zł, czyli 3,5% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni tak wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym Polska osiągnęła w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku.

Spożycie prywatne, będące w poprzednich latach motorem wzrostu gospodarczego, w 2020 r. stanowiło jeden z głównych czynników odpowiedzialnych za recesję. Realna wartość konsumpcji była w 2020 r. o 3% niższa niż w 2019 r., na co duży wpływ miało ograniczenie działalności wielu branż usługowych oraz sklepów, a także niepewność konsumentów dotycząca przyszłych skutków epidemii. Średnio w 2020 r. bieżący wskaźnik ufności konsumenckiej był o 29,2 punktów procentowych niższy niż w 2019 r. i osiągnął wartość – 16,4, a wyprzedzający wskaźnik ufności konsumenckiej był o 23,5 punkty procentowe niższy niż w 2019 r. i wyniósł – 19,5[50].

Z tych samych powodów, dla których w 2020 r. zmniejszyła się wartość konsumpcji, nastąpiło również ograniczenie wartości realizowanych inwestycji. Nakłady brutto na środki trwałe były w 2020 r. realnie o 9,6% niższe niż w 2019 r. Jednocześnie przedsiębiorstwa zmniejszyły wielkość zgromadzonych wcześniej zapasów. Łączny wpływ spożycia prywatnego, nakładów brutto na środki trwałe oraz zmiany stanu zapasów na realną zmianę produktu krajowego brutto wyniósł -4,3 punktu procentowego.

[49] Narodowy Bank Polski, Statystyka bilansu płatniczego, Bilans płatniczy – dane roczne, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy/bilansplatniczy_r.html.

[50] Główny Urząd Statystyczny, *Koniunktura konsumencka – grudzień 2020 r.*, str. 1. Obydwa wskaźniki ufności konsumenckiej mogą przyjmować wartości od -100 do +100. Wartość ujemna oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych pesymistycznie nad konsumentami nastawionymi optymistycznie.

Infografika 7. Wpływ poszczególnych kategorii na wzrost realny produktu krajowego brutto (w punktach procentowych) w 2020 r. w porównaniu do roku 2019

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego, Informacja z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2019–2020.

Przyczyn obniżenia się wartości inwestycji w polskiej gospodarce należy upatrywać w ograniczeniu aktywności inwestycyjnej przez przedsiębiorstwa działające w warunkach zmniejszonego popytu i podwyższonego ryzyka związanego z przebiegiem epidemii. O ile w sektorze instytucji rządowych i samorządowych nakłady brutto na środki trwałe zwiększyły się w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. nominalnie o prawie 5 mld zł, to w sektorze przedsiębiorstw odnotowano zmniejszenie tych nakładów o blisko 37 mld zł. W związku z tym w 2020 r. udział sektora publicznego w nakładach brutto na środki trwałe wynosił 26,6% i był najwyższy od 2011 r.

Specyfiką polskiej gospodarki jest niski udział nakładów brutto na środki trwałe. W 2020 r. udział tych nakładów w produkcie krajowym brutto wyniósł zaledwie 12,2% i był najniższy w grupie 11 państw Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej. Dla porównania nakłady brutto na środki trwałe ponoszone przez przedsiębiorstwa w Czechach, Rumunii i Węgrzech stanowiły 20–21% produktu krajowego brutto tych krajów, w Chorwacji blisko 17%, a na Słowacji i w Słowenii około 16%. Średni udział nakładów brutto na środki trwałe w produkcie krajowym brutto wyniósł w Unii Europejskiej 18,3%, a we Francji i Niemczech ponad 19%. Warto przypomnieć, że na potrzebę zwiększenia udziału kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji wskazywano *w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* przyjętej przez Radę Ministrów w lutym 2017 r.

W strategii tej wskazywano także na potrzebę zwiększenia stopy inwestycji, która w 2015 r. wyniosła 20,1% produktu krajowego brutto. Jednakże w następnych latach stopa inwestycji jeszcze bardziej się zmniejszyła, osiągając w latach 2016–2019 wartość zbliżoną do poziomu 18% produktu krajowego brutto, a w 2020 r. równą 16,7% produktu krajowego brutto. Była to najniższa stopa inwestycji

wśród 11 państw Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej oraz pięciu krajów kandydujących lub potencjalnych kandydatów do Unii Europejskiej. Dla porównania stopa inwestycji w Czechach przekraczała w 2020 r. 25% produktu krajowego brutto, a na Węgrzech – 27%. Stopę inwestycji powyżej 20% produktu krajowego brutto odnotowano także w Estonii, Chorwacji, Litwie, Łotwie, Rumunii, Czarnogórze, Albanii, Serbii, Turcji i w Kosowie, a na Słowacji i w Słowenii była ona niewiele niższa od poziomu 20%.

Analiza danych kwartalnych dotyczących realnej dynamiki produktu krajowego brutto wskazuje, że po początkowym, mocnym ograniczeniu aktywności gospodarczej w Polsce nastąpiło szybkie ożywienie. O ile realna wartość gospodarki w drugim kwartale 2020 r. była aż o 8,3% niższa niż w analogicznym kwartale roku poprzedniego, to w trzecim kwartale różnica pomiędzy 2019 r. a 2020 r. pod względem wielkości produktu krajowego brutto wynosiła już tylko 1,7%. Co prawda, w czwartym kwartale 2020 r. różnica ta ponownie wzrosła do 2,7% na skutek wystąpienia drugiej fali epidemii i ponownego wprowadzenia wielu ograniczeń w kontaktach społecznych. Należy jednak zauważyć, że ograniczenia te nie wpłynęły już tak znacząco na zmniejszenie się aktywności gospodarczej, jak miało to miejsce w drugim kwartale. Można wskazać, że przedsiębiorcy i pracownicy szybko zaadoptowali się do nowych warunków, ucząc się prowadzenia działalności w warunkach stanu epidemii. Nie bez znaczenia była również pomoc państwa skierowana do najbardziej poszkodowanych branż i przedsiębiorstw.

Tabela 4. Realna dynamika produktu krajowego brutto w poszczególnych kwartałach w latach 2017–2020

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2017	104,7	104,2	105,4	105,0
2018	105,3	105,5	105,5	105,1
2019	105,5	105,4	104,6	103,7
2020	102,0	91,7	98,3	97,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego, Informacja z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2019-2020.

Pomimo epidemii konsumpcja w trzecim kwartale 2020 r. była wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Co prawda, w czwartym kwartale nastąpiło ponowne osłabienie dynamiki konsumpcji w związku z drugą falą epidemii, jednak było ono stosunkowo łagodne, zwłaszcza w porównaniu ze skalą obniżenia konsumpcji obserwowaną w drugim kwartale.

W 2020 r. obserwowano bardzo zróżnicowaną sytuację w poszczególnych branżach gospodarki. Należy podkreślić, że nie wszystkie gałęzie gospodarki narodowej zostały poszkodowane w wyniku epidemii. Działalność usługowa z zakresu komunikacji i informacji, obsługa rynku nieruchomości, a także usługi publiczne związane z działalnością państwa i samorządów odnotowały wzrost wartości dodanej względem poziomu z 2019 r. Na przestrzeni całego 2020 r. wartość dodana przemysłu[51] była niemal na tym samym poziomie co w roku poprzednim. Po zmniejszeniu się wartości dodanej przemysłu w drugim kwartale 2020 r. o niemal 12% względem analogicznego kwartału roku poprzedniego nastąpiło szybkie ożywienie. W trzecim kwartale wartość dodana przemysłu była o 3% wyższa niż przed rokiem, a w czwartym kwartale – wyższa o niemal 5%.

[51] Różnica między produkcją globalną i zużyciem pośrednim przedsiębiorstw przemysłowych.

Zmniejszenie się wartości dodanej w 2020 r. nastąpiło w branży budowlanej, w segmencie handlu i naprawy pojazdów samochodowych (o około 4% względem wartości z 2019 r.), w transporcie i gospodarce magazynowej (o 5%), a także w działalności finansowej i ubezpieczeniowej (o 7,7%). Największy kryzys dotknął jednak działalność z zakresu zakwaterowania i gastronomii, w której wartość dodana obniżyła się aż o 45,5% względem wartości z roku poprzedniego, przy czym w drugim kwartale była ona niższa o ponad 78% względem wartości z analogicznego okresu roku poprzedniego, a w czwartym kwartale o 69,4%. Natomiast w przypadku działalności z zakresu transportu i gospodarki magazynowej widoczna była stopniowa poprawa sytuacji. W czwartym kwartale 2020 r. wartość dodana transportu i gospodarki magazynowej była zaledwie o 0,8% niższa w stosunku do wartości odnotowanej w czwartym kwartale 2019 r.

W 2020 znacząco zmniejszyła się względem 2019 r. wartość produkcji sprzedanej węgla kamiennego i brunatnego (o 16,2%), natomiast wartość produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego zmniejszyła się o 1,9%. Spośród poszczególnych działów przemysłu przetwórczego największa redukcja wartości produkcji sprzedanej dotyczyła produkcji metali (o 12,8% względem wartości z 2019 r.), maszyn i urządzeń (o 12,7%), pojazdów samochodowych, przyczep i naczep (o 14%) oraz skór i wyrobów skórzanych (o 18,2%). Znacząco zmniejszyła się też wartość produkcji sprzedanej odzieży (o 7,2%) oraz koksu i produktów rafinacji ropy naftowej (o 8,7%). Z drugiej strony w niektórych działach, pomimo kryzysu, nastąpił znaczący wzrost produkcji sprzedanej w stosunku do wartości z 2019 r. Wartość produkcji sprzedanej przemysłu drzewnego zwiększyła się o 3,6%, wyrobów farmaceutycznych o 4,7%, komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych o 7,4%, a urządzeń elektrycznych o 11,8%. Ponadto produkcja sprzedana w zakresie naprawy, konserwacji i instalowania maszyn i urządzeń wzrosła o 11,9%, a produkcja sprzedana gier i zabawek o 11%. Powyższe zestawienie wskazuje, że obok branż w znaczącym stopniu dotkniętych skutkami kryzysu można wyróżnić i takie branże, na które kryzys związany z wprowadzonym stanem epidemii nie miał wpływu lub też wpływ ten mógł być pozytywny. W tym ostatnim przypadku można wymienić przede wszystkim branże związane z produkcją komputerów i wyrobów elektronicznych oraz z produkcją gier.

W innym ujęciu największe ograniczenie produkcji sprzedanej dotyczyło w 2020 r. dóbr inwestycyjnych, których sprzedaż zmniejszyła się w stosunku do 2019 r. o 7,6%. Zmniejszyła się także sprzedaż dóbr związanych z energią (o 5,4%). Jednocześnie sprzedaż dóbr konsumpcyjnych trwałych wzrosła o 3,5%, a dóbr zaopatrzeniowych o 1,1%. Ponadto sprzedaż dóbr konsumpcyjnych nietrwałych pozostała na poziomie zbliżonym do wartości z 2019 r. Obserwowane zmiany wynikały z jednej strony z ograniczenia aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw, a z drugiej strony z utrzymującej się wysokiej skłonności do konsumpcji, wspieranej niską stopą bezrobocia i wzrostem wynagrodzeń.

Czynnikiem łagodzącym skutki recesji w przemyśle był wzrost wydajności, który nastąpił mimo ograniczenia inwestycji. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego wydajność pracy w przemyśle, mierzona produkcją sprzedaną na jednego zatrudnionego, była w 2020 r. o 0,9% wyższa niż przed rokiem, przy czym w górnictwie i przemyśle wydobywczym zmniejszyła się o 3,5%, a w sektorze energetycznym o 0,9%. Natomiast wydajność pracy w przetwórstwie przemysłowym wzrosła o 1,1%, a w działalności związanej z prowadzeniem gospodarki komunalnej aż o 4,8%.

O ile w przemyśle odnotowano w 2020 r. wzrost wydajności względem 2019 r., to w innych sekcjach gospodarki narodowej wydajność się zmniejszyła. Zgodnie ze wstępnymi danymi Komisji Europejskiej realna wydajność pracy w polskiej gospodarce, w przeliczeniu na osobę, zmniejszyła się w 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 2,8%. Średnio w krajach Unii Europejskiej wydajność pracy w 2020 r. była aż o 4,7% niższa niż w 2019 r., co oznacza, że Polska ponownie zbliżyła się, uwzględniając ten wskaźnik, do średniej unijnej. Warto przypomnieć, że Polska wciąż nadrabia zale-

głości w relacji do wysoko rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego wydajność pracy w Polsce mierzona produktem krajowym brutto według parytetu siły nabywczej na 1 pracującego, wynosząca w 2009 r. 65,3% średniej unijnej, w ciągu następnych dziesięciu lat wzrosła do poziomu 80,1% tej średniej.

Wzrost wydajności nie był powiązany z pozycją Polski w europejskim rankingu innowacyjności. W rankingu za 2020 r. Polska w dalszym ciągu zajmowała odległą pozycję wśród krajów Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i bardzo nieznacznie Chorwację[52]. Nisko oceniono liczbę nowych absolwentów studiów doktoranckich w Polsce, procent osób dorosłych biorących udział w kształceniu, liczbę międzynarodowych publikacji naukowych, w tym publikacji najczęściej cytowanych na świecie, liczbę zagranicznych doktorantów, procent przedsiębiorstw zapewniających pracownikom szkolenia w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, procent innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, liczbę publikacji naukowych przygotowanych w wyniku współpracy sektora publicznego z biznesem, prywatne wydatki na działalność badawczo-rozwojową, liczbę wynalazków zgłoszonych w procedurze międzynarodowej, a także procent osób pracujących w sektorach gospodarki opartych na wiedzy.

W maju 2020 r. Rada Unii Europejskiej w zaleceniach dla Polski wskazała między innymi na niskie, na tle innych krajów Unii Europejskiej, umiejętności cyfrowe, niskie wydatki na badania i rozwój, a także wciąż niewystarczającą współpracę pomiędzy środowiskiem nauki a biznesem. Wskazała również, że liczba kształcących się osób dorosłych jest znacznie mniejsza od średniej unijnej.

Dzięki wsparciu przedsiębiorstw środkami publicznymi w celu utrzymania miejsc pracy oraz niedopuszczenia do bankructw, Polska, mimo recesji, zdołała w 2020 r. uniknąć wysokiego bezrobocia. Od stycznia do grudnia 2020 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła dosyć nieznacznie – z 5,5% do 6,2%, a liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy zwiększyła się o 180 tys. , do 1046 tys. osób. Warto przypomnieć, że wyższą stopę bezrobocia rejestrowanego niż w 2020 r. odnotowywano nawet w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Na przykład w styczniu i lutym 2018 r. wyniosła ona 6,8%, a na początku 2017 r. – 8,5%.

Na uwagę zasługuje również to, że stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL była przeciętnie niższa w 2020 r. niż w 2019 r. Zgodnie z tą metodologią w 2020 r. bez pracy pozostawało średnio 3,2% ludności aktywnej zawodowo, a w samym IV kwartale – tylko 3,1%[53]. Oznacza to, że Polska w 2020 r. znajdowała się na drugim miejscu, za Czechami, po względem najniższej stopy bezrobocia w Unii Europejskiej.

Stopa bezrobocia długotrwałego, czyli udział liczby osób poszukujących pracy przez ponad rok w liczbie osób aktywnych zawodowo[54], wyniosła w 2020 r. średnio 0,6%, co wskazuje, że problem bezrobocia długotrwałego w Polsce był marginalny. Polska wraz z Czechami miała w 2020 r. najniższą stopę bezrobocia długotrwałego wśród 27 państw Unii Europejskiej.

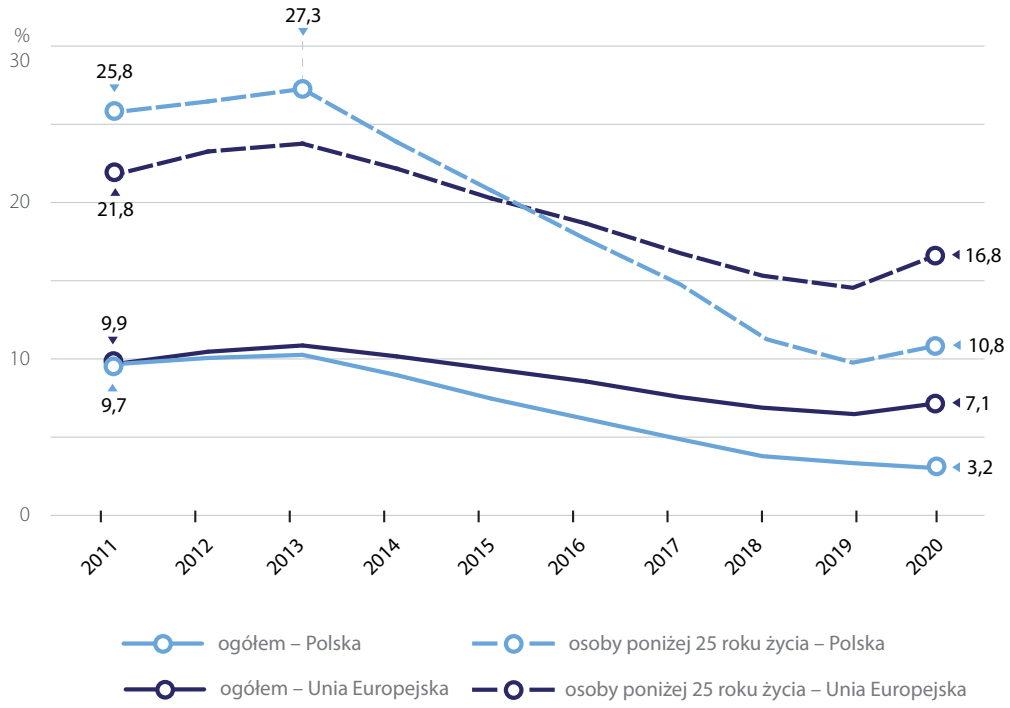
52 Komisja Europejska (2020), *European Innovation Scoreboard* 2020, str. 2.

53 Według metodologii badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). Stopa bezrobocia liczona według tej metodologii różni się od stopy bezrobocia rejestrowanego tym, że do bezrobotnych zalicza się jedynie osoby, które aktywnie poszukują pracy i są gotowe ją podjąć nie później niż w następnym tygodniu, nie wystarczy zatem sam fakt zarejestrowania się w urzędzie pracy. W dalszej części tego podrozdziału również podajemy dane o bezrobociu liczone zgodnie z metodologią BAEL.

54 Przez osoby aktywne zawodowo rozumie się osoby pracujące oraz osoby aktywnie poszukujące pracy, gotowe ją podjąć w okresie do dwóch tygodni od dnia przeprowadzenia badania.

Daleki od rozwiązania pozostawał natomiast problem bezrobocia wśród osób młodych. Z danych Eurostatu wynika, że stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia wyniosła w Polsce w 2020 r. przeciętnie 10,8%. Choć wartość ta była znacznie wyższa od stopy bezrobocia mierzonej dla całej populacji osób aktywnych zawodowo, to należy podkreślić, że na tle średniej dla Unii Europejskiej Polska pod tym względem również wypadła korzystnie. Średnio w Unii Europejskiej w 2020 r. pracy szukało bowiem 16,8% aktywnych zawodowo osób poniżej 25 roku życia, a niższą niż w Polsce stopę bezrobocia wśród tych osób odnotowano jedynie w Niemczech (7,5%), Czechach (8%), Holandii (9,1%) oraz, nieznacznie, w Austrii i na Malcie. Dla porównania stopa bezrobocia wśród osób młodych w Hiszpanii przekraczała 38%, w Grecji wyniosła 35%, a we Włoszech była bliska 30%.

Infografika 8. Stopa bezrobocia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach w latach 2011–2020, ogółem i wśród osób poniżej 25 roku życia



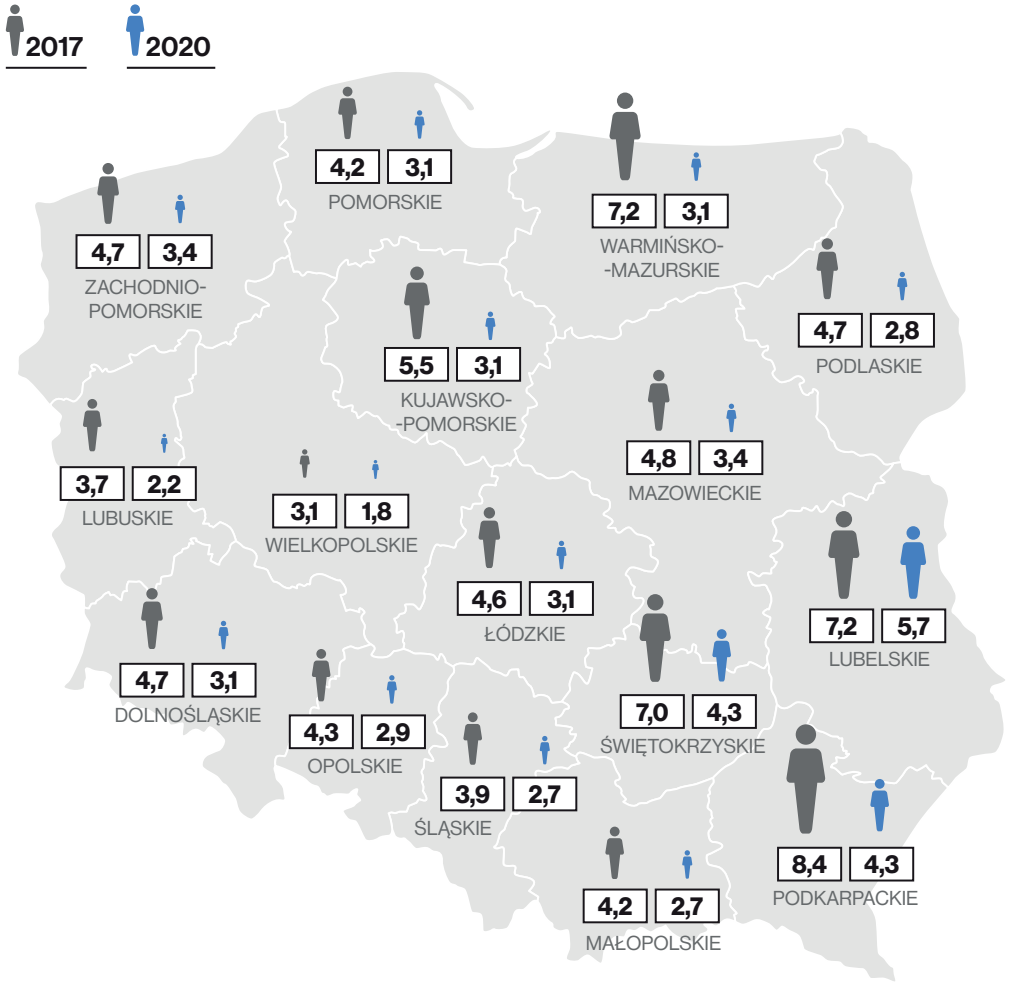
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z Eurostat, Unemployment by sex and age – annual data. Dane z 13 kwietnia 2021 r.

Terytorialny rozkład danych wskazuje, że z problemem bezrobocia radzono sobie z dobrym skutkiem w większości województw. W 2020 r. najniższą stopę bezrobocia, nie tylko w Polsce, ale także wśród 229 regionów Unii Europejskiej, dla których były dostępne dane, odnotowano w województwie wielkopolskim (1,8%)[55]. Stopę bezrobocia poniżej 3% odnotowano także w województwie lubuskim (2,2%; czwarte miejsce wśród regionów Unii Europejskiej), małopolskim, opolskim, podlaskim i śląskim. Również na obszarze warszawskim stołecznym stopa bezrobocia wyniosła 2,5% (dziewiąte miejsce wśród regionów Unii Europejskiej). Najwyższa stopa bezrobocia w Polsce wystąpiła natomiast, podobnie jak przed rokiem, w województwie lubelskim (5,7%). Oprócz tego znacznie wyższą, niż w innych województwach, stopę bezrobocia odnotowano w województwach podkarpackim i świętokrzyskim (po 4,3%), a także na obszarze mazowieckim regionalnym (4,8%). Porównanie szere-

[55] Eurostat, Unemployment statistics at regional level, dane zaktualizowane 27 kwietnia 2021 r.

gów czasowych obejmujących okres ostatnich 10 lat wskazuje, że o ile w województwie warmińsko-mazurskim, przez wiele lat kojarzonym z problemem wysokiego bezrobocia, zdołano w ostatnich latach problem ten rozwiązać, to w województwie lubelskim jest on wciąż obecny. Warto dodać, że jeszcze w 2017 r. stopa bezrobocia w obydwu tych regionach była identyczna i wynosiła 7,2%.

Infografika 9. Średnia stopa bezrobocia według metodologii BAEL w 2017 r. i 2020 r. według województw



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostat, Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions. Dane z 27 kwietnia 2021 r.

Utrzymanie się w 2020 r. stopy bezrobocia w Polsce na poziomie zbliżonym do 2019 r. wynikało w istotnym stopniu z przeprowadzenia przez rząd skutecznych działań związanych z ochroną miejsc pracy. Przeprowadzając badanie BAEL, Główny Urząd Statystyczny ustalił, że przeciętna liczba pracujących w 2020 r. była niemal identyczna jak w 2019 r. Różnica wyniosła 19 tys. osób, czyli zaledwie 0,1% łącznej liczby pracujących. Natomiast, porównując dane za czwarty kwartał 2020 r. z analogicznym okresem roku poprzedniego, można było zaobserwować wzrost liczby pracujących o 88 tys. osób.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące działalności przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 499 osób wskazują na łączne pogorszenie wyniku finansowego tych przedsiębiorstw w 2020 r. względem roku 2019. Biorąc jednak pod uwagę głębokość recesji, zwłaszcza w jej pierwszym okresie, można wskazać, że pogorszenie zyskowności w przypadku dużych przedsiębiorstw miało łagodny charakter. Udział liczby przedsiębiorstw wykazujących zysk netto zmniejszył się z 72,3% w 2019 r. do 70,7% w 2020 r., a udział przychodów przedsiębiorstw wykazujących zysk netto w przychodach z całokształtu działalności zmniejszył się z 88,9% do 85,7%. W grupie dużych przedsiębiorstw w dalszym ciągu dominowały zatem przedsiębiorstwa wykazujące zyski[56].

W 2020 r., mimo kryzysu, utrzymała się wysoka dynamika wzrostu wynagrodzeń, obserwowana także w latach poprzednich. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w Polsce było w 2020 r. o 5% wyższe niż w 2019 r. i wyniosło 5167 zł. Wysoka dynamika wynagrodzeń w gospodarce narodowej miała między innymi związek z podwyżkami w instytucjach państwowych i samorządowych. Przeciętne wynagrodzenia miesięczne w administracji publicznej, edukacji, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej wzrosły w 2020 r. względem 2019 r. o ponad 8%. Warto jednak podkreślić, że instytucje publiczne nie były jedynymi podmiotami, w których istotnie wzrosły wynagrodzenia. W przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej dziewięciu pracowników, zajmujących się produkcją odzieży wzrost wynagrodzeń wyniósł 9,7%, produkcją wyrobów tekstylnych – 7,3%, artykułów spożywczych – 6,1%, wyrobów z drewna – 8%, skór i wyrobów skórzanych, papieru i wyrobów z papieru – 7%, wyrobów farmaceutycznych – 6,2%, urządzeń elektrycznych – 8,2%, a w przedsiębiorstwach zajmujących się gospodarką odpadami wynagrodzenia wzrosły o 6,8%.

W 2020 r. gospodarka rozwijała się w warunkach podwyższonej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 3,4% (rok wcześniej 2,3%), przy czym w kolejnych kwartałach wartość tego wskaźnika się zmniejszała, osiągając w czwartym kwartale 2,8%. Warto jednak zwrócić uwagę na wysoki wzrost cen żywności, który w 2020 r. wyniósł aż 5%. Biorąc pod uwagę także 2019 r., można wskazać, że w ciągu zaledwie dwóch lat ceny żywności wzrosły o ponad 10%. Jednocześnie ceny użytkowania mieszkania zwiększyły się w 2020 r. o 7,3% względem cen z 2019 r., a ceny towarów i usług związanych ze zdrowiem wzrosły o 4,8%. Zmniejszyły się natomiast ceny transportu (o 5,6%) i ceny odzieży i obuwia (o 2,6%).

Tabela 5. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych kwartałach w latach 2017–2020

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2017	102,0	101,8	101,9	102,2
2018	101,5	101,7	102,0	101,4
2019	101,2	102,4	102,8	102,8
2020	104,5	103,2	103,0	102,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego, Kwartalne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1995 roku.

Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2020 r. Polskę zamieszkiwało 38 265 tys. osób, czyli o 118 tys. mniej niż rok wcześniej, ale o 192 tys. więcej niż w 1990 r. Znacznie

[56] Główny Urząd Statystyczny, Biuletyn Statystyczny 03/2021, str. 100.

większe zmiany dotyczyły wskaźników dzietności – w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys. dzieci, a w 2020 r. już tylko 355,3 tys. , tj. o 20 tys. mniej niż rok wcześniej i o 47 tys. mniej niż w 2017 r. Można wskazać, że w pierwszych dwóch latach realizacji programu *Rodzina 500 plus* nastąpił wzrost liczby urodzeń żywych, natomiast w następnych trzech latach liczba urodzeń sukcesywnie się zmniejszała.

O ile dane te wskazują na nieskuteczność działań podejmowanych w celu poprawy wskaźnika dzietności, to jednak wyżej wymieniony program przyczynił się do realizacji innych celów społecznych, takich jak ograniczenie ubóstwa oraz wsparcie finansowe rodzin wychowujących dzieci. Ponadto w czasie kryzysu związanego z epidemią COVID-19 stanowił on jedno z narzędzi stymulowania popytu. Wyniki badań opublikowanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w marcu 2021 r. wskazują, że program ten był pozytywnie oceniany przez 73% respondentów[57].

Innym narzędziem ograniczania skali ubóstwa w Polsce są regulacje dotyczące wysokości płacy minimalnej. Z dniem 1 stycznia 2020 r. płacę minimalną podwyższono o 15,6%, do kwoty 2600 zł. O tyle samo zwiększyła się minimalna stawka godzinowa[58], do wysokości 17 zł.

W okresie od października 2019 r. do września 2020 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym wynosił 1911,38 zł i był realnie wyższy o 3,6% od analogicznego dochodu z czterech wcześniejszych kwartałów. W tym czasie przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę wyniosły 1231,77 zł, co oznacza, że ponad 55% dochodu rozporządzalnego stanowiła nadwyżka nad wydatkami. Dla porównania cztery lata wcześniej, w okresie od października 2015 r. do września 2016 r., nadwyżka ta była o prawie 26 punktów procentowych mniejsza. Wzrost nadwyżki dochodu rozporządzalnego nad wydatkami gospodarstw domowych oznacza, że mieszkańcy Polski są w stanie przeznaczyć coraz większe środki na oszczędności.

Udział wydatków na trzy podstawowe grupy towarów i usług – czyli na żywność i napoje bezalkoholowe, na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii oraz na transport – w wydatkach ogółem gospodarstw domowych zwiększył się w okresie od października 2019 r. do września 2020 r., w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, o 1,3 punktu procentowego, do poziomu 54,5%. Było to przede wszystkim wynikiem zmniejszenia się realnie o 3,6% wydatków ogółem, podczas gdy wydatki na żywność wzrosły realnie o 1,2%.

Kryzys spowodował pogorszenie się w trakcie 2020 r. ocen swojej sytuacji przez mieszkańców Polski. Patrząc jednak na te oceny z perspektywy wieloletniej, można wskazać, że wciąż były one stosunkowo wysokie. Warto przypomnieć, że w pierwszej połowie lat 90-tych mniej niż 20% dorosłych mieszkańców Polski twierdziło, że ich rodzinom żyje się dobrze. Od tamtego czasu regularnie rósł odsetek osób zadowolonych z poziomu życia. Od 2013 r. udział takich osób w badanej populacji stale przekraczał 40%, a w 2015 r. – po raz pierwszy od rozpoczęcia przez Centrum Badania Opinii Społecznej badań w 1992 r. – udział ten przekroczył 50% badanych. W marcu 2020 r. aż 70% respondentów wskazywało, że im oraz ich rodzinom żyje się dobrze, a tylko 4% – że źle. W następnych miesiącach odsetek osób dobrze oceniających swoją sytuację stopniowo się zmniejszał, jednak w czwartym kwartale wciąż przekraczał 55%. Jednocześnie procent osób deklarujących, że im i ich rodzinom żyje się źle, wynosił w grudniu 2020 r. zaledwie 6%[59].

[57] Centrum Badania Opinii Społecznej (2021), Program Rodzina 500 plus po pięciu latach funkcjonowania, komunikat z badań nr 29/2021, str. 4.

[58] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1778).

[59] Centrum Badania Opinii Społecznej (2021), Nastroje społeczne w marcu, komunikat z badań nr 34/2021.

Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski w czasie epidemii uległa znacznemu pogorszeniu. Oczekiwana długość życia od momentu narodzin wyniosła w 2020 r. 76,6 roku, czyli najmniej od 10 lat – jeszcze w 2019 r. długość tę szacowano na 78 lat. Skrócenie się oczekiwanej długości życia dotyczyło zarówno kobiet, jak i mężczyzn, choć trzeba wskazać, że w przypadku kobiet wartość ta wyniosła w 2020 r. 80,8 roku, a w przypadku mężczyzn – zaledwie 72,6 roku. W 2020 r. zmarło w Polsce 477,4 tys. osób, czyli o 67,7 tys. więcej niż w 2019 r. Od zakończenia drugiej wojny światowej do 2019 r. przyrost naturalny nigdy nie był niższy od -0,9 na 1000 mieszkańców, natomiast w 2020 r. wyniósł on zaledwie -3,2[60].

W pierwszej połowie 2020 r. Polacy korzystali ze świadczeń zdrowotnych, w tym z pomocy stomatologa, zdecydowanie rzadziej niż w latach 2012, 2014, 2016 i 2018. W pierwszej połowie 2018 r. z pomocy medycznej skorzystało 88% ankietowanych osób, a w pierwszej połowie 2020 r. osób takich było 70%[61]. Zaznaczyć należy, że istotny wzrost liczby osób nieleczących i niebadających się może mieć poważny, negatywny wpływ na stan zdrowia w kolejnych latach.

Mieszkańcy Polski wysoko oceniają poziom bezpieczeństwa w kraju. W 2020 r. aż 96% osób uważało, że okolica, w której mieszkają, jest miejscem bezpiecznym i spokojnym. Procent osób wskazujących, że w ciągu pięciu lat coś im ukradziono, wyniósł w 2020 r. 11% (jeszcze kilkanaście lat temu przekraczał on 20%). Jednocześnie 2% osób wskazywało, że zostały pobite lub umyślnie zranione albo napadnięte lub obrabowane, a 4% stało się ofiarami innego przestępstwa[62]. Ze statystyk Policji wynika, że w 2020 r. liczba stwierdzonych przestępstw wyniosła 765,4 tys. , czyli o ponad 31 tys. mniej niż rok wcześniej. Wskaźnik wykrywalności przestępstw w 2020 r. utrzymał się powyżej poziomu 73% i był jednym z najwyższych po 1989 roku.

Sytuacja na rynku mieszkaniowym uległa w 2020 r. poprawie. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania wzrosła o 6,7% w porównaniu z 2019 r., a liczba mieszkań, na których budowę wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym, wzrosła o 2,9%. Co prawda, rozprzestrzeniająca się epidemia spowodowała opóźnienia w rozpoczęciu budowy nowych mieszkań – liczba mieszkań, których budowę rozpoczęto, była w 2020 r. o 5,7% niższa niż 2019 r. – lecz dane za pierwszy kwartał 2021 r. wskazują, że w bieżącym roku sytuacja ta ulegnie znaczącej poprawie. W ciągu pierwszych trzech miesięcy 2021 r. liczba mieszkań, których budowę rozpoczęto, była o ponad 21% wyższa niż w analogicznym okresie roku 2020. Jednocześnie liczba mieszkań, na których budowę wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym, wzrosła aż o 42%.

3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2020

Wybuch epidemii COVID-19 gwałtownie wyhamował aktywność gospodarczą i wpłynął negatywnie na przebieg procesów makroekonomicznych. Dlatego niezbędne stało się zaktualizowanie prognozy makroekonomicznej przedstawionej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 z grudnia 2019 r.[63]

60 Przyrost naturalny to różnica między liczbą urodzeń żywych i liczbą zgonów w danym okresie.

61 Centrum Badania Opinii Społecznej (2020), Korzystanie ze świadczeń i ubezpieczeń zdrowotnych, komunikat z badań nr 98/2020.

62 Centrum Badania Opinii Społecznej (2020), Poczucie bezpieczeństwa w najbliższej okolicy i w kraju, komunikat z badań nr 96/2020.

63 Projekt przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2019 r. i przekazany do Sejmu.

W sierpniu 2020 r.[64] oszacowano, że dynamika produktu krajowego brutto ulegnie obniżeniu o 4,6%, wobec pierwotnie prognozowanego wzrostu tego wskaźnika o 3,7%. Poprzednio spadek tej kategorii o 7% odnotowano w roku 1991. Założono, że popyt krajowy zmniejszy się o 4,8%, a konsumpcja prywatna o 4,2%, do czego przyczynić miały się wzrost oszczędności gospodarstw domowych i trudności w zaspokojeniu popytu wskutek ustanowienia obostrzeń związanych z wprowadzonym stanem epidemii. Prognozowano obniżenie nakładów na środki trwałe o 10,6%, między innymi w efekcie zwiększenia się niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej. Założono, że silny spadek popytu zagranicznego na towary i usługi wpłynie na zmniejszenie eksportu o 9,3%. Produkt krajowy brutto na rok 2020, w ujęciu nominalnym, w cenach bieżących, oszacowano w wysokości 2234,6 mld zł.

Ze względu na pogorszenie się sytuacji gospodarczej liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2020 r. miała wynieść 1329 tys. , a stopa bezrobocia 8%. Przyjęto, że przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej nominalnie powinno się zwiększyć (o 3,5%), jednak w mniejszym tempie niż w poprzednim roku (wzrosło wówczas o 7,2%). Przewidywano, że inflacja nie przekroczy 3,3% i będzie wyższa o 0,8 punktu procentowego od pierwotnie zakładanej. Miało to być skutkiem między innymi dostosowania cen, zwłaszcza usług, do wyższych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw w czasie epidemii COVID-19.

Założono, że w całym roku nadwyżka na rachunku obrotów bieżących wyniesie 2,3% produktu krajowego brutto wobec szacowanego wcześniej deficytu w wysokości 1,4%, przede wszystkim w wyniku ukształtowania się dodatniego salda w obrotach towarowych, do czego miał przyczynić się głównie spadek cen ropy naftowej, ograniczający wartość importu. Przyjęto, że stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego, średnio w roku, ukształtuje się na poziomie 0,5%. Średnioroczny kurs złotego miał wynieść 4,43 wobec euro i 3,98 wobec dolara amerykańskiego.

Zgodnie z art. 142 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej należało omówić scenariusz makroekonomiczny na rok budżetowy i trzy kolejne lata. W uzasadnieniach do projektów ustawy budżetowej na rok 2020 z września i grudnia 2019 r. założenia dotyczące wielkości takich wskaźników makroekonomicznych, jak eksport netto, kurs walutowy i poziom zatrudnienia na trzy kolejne lata tylko wskazano, bez ich omówienia, co stanowi naruszenie wskazanego wyżej przepisu. Pozostałe parametry opisano skrótowo, bez przedstawienia powiązań i zależności przyczynowo-skutkowych oraz wniosków. Z kolei w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej z sierpnia 2020 r. nie zamieszczono zestawienia prezentującego prognozowane wskaźniki makroekonomiczne na rok bieżący i trzy kolejne lata. W odniesieniu do roku 2020 nie omówiono przyjętej wielkości eksportu netto, popytu krajowego, konsumpcji zbiorowej oraz kursu walutowego, a na lata 2021–2023 wszystkich parametrów wymienionych w art. 142 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej z sierpnia 2020 r. zbiorczego zestawienia przedstawiającego zaktualizowane i pierwotnie prognozowane wskaźniki makroekonomiczne utrudnia ustalenie, które z nich uległy zmianie i w jakim stopniu.

Zawarte w uzasadnieniach do projektów ustawy budżetowej i uzasadnieniu do projektu zmiany tej ustawy treści są bardzo krótkie i hasłowe. Bez odpowiednich opisów część makroekonomiczna uzasadnień pozostaje w pewnym oderwaniu od innych rozdziałów, co Najwyższa Izba Kontroli podnosiła już wielokrotnie w wystąpieniach pokontrolnych po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych.

64 Projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 przyjęty przez Radę Ministrów 20 sierpnia 2020 r. i przekazany do Sejmu.

Tabela 6. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowe w latach 2019-2020

Wyszczególnienie	2019	2020	
	% (r/r)		
	Wykonanie	Prognoza[1]	Wykonanie
PKB	104,7	95,4	97,3
Eksport	105,2	90,7	99,8
Import	103,0	89,8	98,1
Popyt krajowy	103,6	95,2	96,3
Spożycie	104,5	97,4	98,7
Prywatne	103,9	95,8	96,9
Publiczne	106,5	102,5	104,4
Akumulacja	100,3	86,7	87,1
nakłady brutto na środki trwałe	106,1	89,4	90,4
PKB w cenach bieżących (mld zł)	2 293,2	2 234,6	2 323,9

[1] Ustawa budżetowa po nowelizacji.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2020 r. produkt krajowy brutto obniżył się o 2,7%, względem wartości z 2019 r., ale obniżka była mniejsza niż zakładano (4,6%). Na niższy, od prognozowanego, spadek produktu krajowego brutto (o 1,9 punktu procentowego) wpływ miały wyższe wyniki eksportu netto (o 9,1 punktu procentowego) oraz spożycia ogółem (o 1,3 punktu procentowego), w tym prywatnego (o 1,1 punktu procentowego) i publicznego (o 1,9 punktu procentowego).

Do osiągnięcia lepszej dynamiki eksportu przyczynił się wyższy od oczekiwanego popyt zagraniczny, wynikający z korzystniejszej sytuacji gospodarczej w państwach będących głównymi partnerami handlowymi dla polskich przedsiębiorstw. Z kolei łagodniejsze od przewidywanego zmniejszenie się konsumpcji prywatnej stanowiło efekt lepszej od spodziewanej sytuacji na rynku pracy, dzięki czemu ograniczenie wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych nie okazało się tak znaczne, jak przewidywano.

Spadek akumulacji (12,9%) był nieznacznie mniejszy od zakładanego (o 0,4 punktu procentowego). Było to rezultatem wyższych od spodziewanych poniesionych nakładów na środki trwałe, aczkolwiek spadek tej kategorii był i tak znaczący i osiągnął 9,6%. Stopa inwestycji w gospodarce narodowej wyniosła w 2020 r. 16,7%, i była dostrzegalnie niższa niż w 2019 r. (18,3%).

Tabela 7. Bilans płatniczy w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	2019	2020	
	Wykonanie	Prognoza[1]	Wykonanie
	mln euro		
Rachunek bieżący, w tym:	2 611	11 780	18 538
obroty towarowe: saldo	1 204	7 330	12 392
Eksport	232 936	206 850	232 789
Import	231 732	199 520	220 937
Rachunek kapitałowy	10 544	9 190	12 619
Rachunek finansowy, w tym	7 852	14 947	22 416
inwestycje bezpośrednie (netto)	8 538	3 000	7 387
Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (%)	0,5	2,3	3,5

[1] Ustawa budżetowa po nowelizacji.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Narodowego Banku Polskiego.

Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto okazało się korzystniejsze od zakładanego o 1,2 punktu procentowego. Wyższe od prognozowanych były wartości zarówno eksportu jak i importu, do czego przyczyniły się wyższe od oczekiwanej dynamiki popytu zagranicznego i popytu krajowego.

Wyższa od przewidywanej dynamika aktywności gospodarczej przełożyła się na lepszą sytuację na rynku pracy. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2020 r. wyniosła 1046 tys. i była o 283 tys. niższa od prognozowanej. Tym samym stopa bezrobocia rejestrowanego osiągnęła 6,2% i była o 1,8 punktu procentowego korzystniejsza niż zakładano. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 6326 tys. etatów w 2020 r. i było wyższe od spodziewanego o 61 tys. etatów, ale jednocześnie niższe o 69 tys. etatów w odniesieniu do wartości z 2019 r.

Tabela 8. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	2019	2020	
	Wykonanie	Prognoza[1]	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	10 800	10 511	10 652[2]
w sektorze przedsiębiorstw	6 395	6 265	6 326
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	866	1 329	1 046
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	5,2	8,0	6,2
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	4 920	5 088	5 167
sektorze przedsiębiorstw	5 169	5 323	5 411
sferze budżetowej	5 114	(.)	5 578
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	2 327	2 459	2 455
rolników indywidualnych	1 292	1 389	1 376

[1] Ustawa budżetowa po nowelizacji.

[2] Szacunek Ministerstwa Finansów.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2020 r. realny wzrost wynagrodzeń, w porównaniu z wartością z poprzedniego roku, w sektorze przedsiębiorstw gospodarki narodowej wyniósł 1,2% (w 2019 r. 4,1%), a w sferze budżetowej – 5,5% (w 2019 r. 5,2%). Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była realnie wyższa niż przed rokiem o 2% (w 2019 r. 2,4%), a rolników indywidualnych o 3% (w 2019 r. 2,9%).

Tabela 9. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	Jednostka	2019	2020	
		Wykonanie	Prognoza[1]	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	102,3	103,3	103,4
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	101,2	(.)	99,4
Stopa referencyjna NBP	%	1,5	0,5	0,5
Kurs walutowy:	PLN/USD	3,84	3,98	3,90
Kurs walutowy:	PLN/EUR	4,30	4,43	4,44

[1] Ustawa budżetowa po nowelizacji.

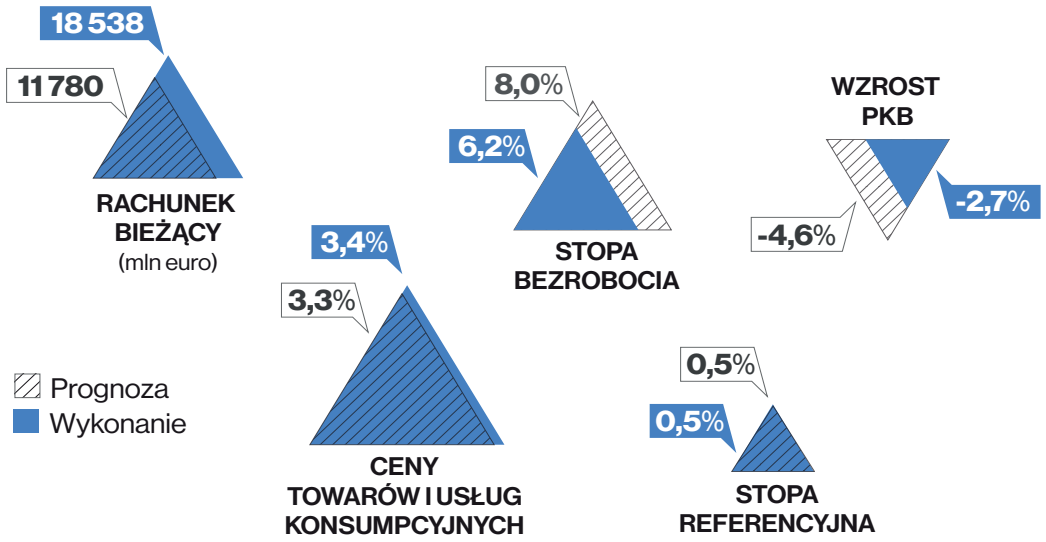
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2020 r. okazał się o 0,1 punktu procentowego mniej korzystny od tego z prognozy. Na wysoki poziom cen wpływ miały głównie ograniczenia podażowe na rynku żywnościowym.

Średnioroczny poziom stopy referencyjnej wyniósł 0,5% i był równy zakładanemu.

W 2020 r. nastąpiło osłabienie średniorocznego kursu złotego wobec euro i dolara amerykańskiego w porównaniu z kursami z roku poprzedniego. W relacji do prognozy, średnioroczny kurs złotego wobec dolara był nieznacznie mocniejszy, a w przypadku euro słabszy. Na osłabienie się złotego wpływ miało między innymi pogorszenie się sytuacji epidemicznej w okresie wrzesień-październik 2020 r. Ponadto, w II połowie grudnia 2020 r., Narodowy Bank Polski, wobec narastającej od końca października presji na aprecjację złotego, przeprowadził serię interwencji na rynku walutowym w celu osłabienia złotego. Operacje te miały wzmocnić oddziaływanie poluzowania polityki pieniężnej na gospodarkę.

Infografika 10. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego i wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W 2020 r., w związku z wprowadzeniem stanu epidemii COVID-19, Prezes Rady Ministrów został wyposażony w szereg uprawnień związanych z realizacją budżetu państwa.**
- **W budżecie państwa rozdysponowano 86,1% środków rezerwy ogólnej, 99,1% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 81,6% z rezerw budżetu środków europejskich.**
- **Na zwalczanie i przeciwdziałanie COVID-19 z rezerw budżetu państwa przeznaczono kwotę 14,5 mld zł, co stanowiło 23,4% środków rozdysponowanych z rezerwy ogólnej i 40,7% środków rozdysponowanych z rezerw celowych budżetu państwa.**
- **W trakcie 2020 r. zablokowane zostały wydatki budżetu państwa w kwocie 14 mld zł (o 9 mld mniejszej niż rok wcześniej) w 108 częściach budżetu państwa.**
- **Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z zarządzaniem budżetem państwa, polegające na tworzeniu nowych rezerw celowych, blokowaniu wydatków w części *Rezerwy celowe* i dokonywaniu zmian przeznaczenia rezerw, były zgodne z obowiązującymi przepisami.**
- **Niska kwota środków oraz brak jasnych kryteriów wyboru wydatków, które powinny być finansowane z rezerwy ogólnej budżetu państwa, spowodowały marginalizację znaczenia tej rezerwy w systemie finansów publicznych.**
- **Wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, stanowiły 2,3% wydatków budżetu państwa. W ostatnich trzech latach relacja ta wahała się od 0,03% w 2019 r. do 1,3% w roku 2018. W pierwszym kwartale 2021 r. na realizację tych wydatków uruchomiono niespełna 30% środków zgromadzonych na ten cel na wyodrębnionym rachunku.**
- **Ponad 60% wydatków ujętych w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r., dotyczyło wydatków na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r. i koniecznych do poniesienia w 2021 r., co było niezgodne z zasadą roczności budżetu.**
- **Przeglądy wydatków zrealizowane w ostatnich latach, poza jednym wyjątkiem, nie miały wpływu na kształt ustawy budżetowej na 2020 r. Dotychczas nie włączono przeglądów wydatków do systemu prawnego oraz procesu budżetowego.**
- **Biorąc pod uwagę warunki, w jakich działał Minister Finansów, oraz bezwzględny wymóg zapewnienia płynności, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa, stwierdzając jednak niewspółmierny do potrzeb przyrost środków na rachunkach budżetu państwa oraz wynikające z tego koszty.**

1. Działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów

Zgodnie z art. 174 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a także nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Ponadto Minister Finansów, zgodnie z art. 74 wyżej wymienionej ustawy, sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć

60% wartości rocznego produktu krajowego brutto, oraz nad stanem długu Skarbu Państwa. Do obowiązków Ministra Finansów należy także zapewnienie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

1.1. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Wykonywaniem budżetu państwa, zgodnie z art. 159 ustawy o finansach publicznych kieruje Rada Ministrów. W ustawie tej określono szereg instrumentów i uprawnień, jakie przysługują Ministrowi Finansów i Radzie Ministrów w celu zapewnienia prawidłowej, efektywnej i sprawnej realizacji ustawy budżetowej. Należą do nich między innymi harmonogram realizacji budżetu państwa (art. 147 ustawy o finansach publicznych) oraz rozdysponowanie środków zaplanowanych w rezerwie ogólnej i w rezerwach celowych (art. 154 i 155). Przepisy ustawy o finansach publicznych umożliwiają również:

- blokowanie planowanych wydatków budżetowych i tworzenie z nich nowych rezerw celowych (art.177 i 179),
- ustalenie w formie rozporządzenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 181),
- udzielanie zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań (art. 153),
- dokonywanie przeniesień planowanych wydatków (art. 171,172 i 194),
- dokonywanie przez Ministra Finansów oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi (art. 176),
- wstrzymanie zaciągania zobowiązań w ramach danego programu w przypadku zagrożenia wykonania planu dochodów budżetu z tytułu realizacji programów finansowanych ze środków europejskich, określonych w ustawie budżetowej (art. 193).

Ponadto w związku z zaistniałą w 2020 r. sytuacją kryzysową, spowodowaną epidemią COVID-19, szereg uprawnień do zarządzania realizacją budżetu państwa nadano również Prezesowi Rady Ministrów. Na mocy ustawy o COVID-19 oraz ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19, Prezes Rady Ministrów mógł między innymi:

- wydać Ministrowi Finansów wiążące polecenia zmiany przeznaczenia rezerwy celowej (art. 15zm ustawy o COVID-19),
- w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa (art. 31 ust. 1 ustawy o COVID-19),
- podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa (art. 31 ust. 2 ustawy o COVID-19),
- wydać dysponentowi części budżetu państwa, a w zakresie rezerw celowych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, wiążące polecenie wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (art. 69 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19),
- wydać wiążące polecenie jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy o finansach publicznych (tj. między innymi agencjom wykonawczym i państwowym funduszom celowym) z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, określając ich wysokość oraz termin wpłaty (art. 65 ust. 16 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19).

Rezerwy

Działania Ministra Finansów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie wykorzystania rezerw budżetowych zostały ocenione w ramach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa*

i budżetu środków europejskich[65], przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2020 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz ośmiu urzędach wojewódzkich.

W budżecie państwa na 2020 r. zaplanowano rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wysokości 65 733,1 mln zł, z tego:
– 30 264,5 mln zł w ramach budżetu państwa (63 tytuły, tj. o 20 tytułów mniej niż w ustawie budżetowej na 2019 r.),
– 35 468,6 mln zł w ramach budżetu środków europejskich (dwa tytuły).

Łączna kwota rezerw celowych stanowiła 11% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.[66] w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, o których mowa w art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w kwocie 4207,4 mln zł, z tego 2295,2 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 1912,2 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich[67]. Łączna liczba zapewnień do sfinansowania w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosła 458. Środki na zapewnienia finansowania zostały w projekcie budżetu ujęte w rezerwach celowych, a nie w częściach dysponentów, którym tych zapewnień udzielono.

W wyniku przeprowadzonej kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Ministerstwa Finansów w zakresie podziału rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli uwagi dotyczyły między innymi:
– wydawania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji promes dofinansowania zadań własnych samorządów ze środków rezerwy celowej bez podstawy prawnej oraz braku upoważnienia do zaciągania zobowiązania przekraczającego plan finansowy przez wojewodów na podstawie promes Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
– finansowania zadań z rezerw zamiast z planu finansowego dysponentów;
– nadużywania finansowania podwyżek wynagrodzeń rezerwami celowymi budżetu państwa;
– niskiego rozdysponowania środków ujętych w rezerwach celowych budżetu środków europejskich.

Minister Finansów działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dokonał w trakcie 2020 r. blokady planowanych wydatków w części *Rezerwy celowe* w kwocie 7865,6 mln zł. Zablokowane środki zostały wykorzystane do utworzenia nowej rezerwy celowej przeznaczonej na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Zgodnie z art. 31 ust. 2–4 ustawy o COVID-19 w celu przeciwdziałania COVID-19 Prezes Rady Ministrów może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa, określając część budżetu państwa oraz łączną kwotę wydatków, która podlega blokowaniu. Prezes Rady Ministrów powierza Ministrowi Finansów wykonanie tej decyzji. Szczegółową klasy-

[65] Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021.

[66] Na dzień 30 marca 2020 r.

[67] Rezerwa poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

fikację wydatków, które podlegają blokowaniu, ustala dysponent części budżetowej. Ze środków zablokowanych Minister Finansów może utworzyć nową rezerwę celową z przeznaczeniem na przeciwdziałanie COVID-19.

W 2020 r. decyzjami wydanymi na podstawie art. 31 ust. 4 ww. ustawy o COVID-19 utworzone zostały dwie nowe rezerwy celowe przeznaczone na przeciwdziałanie COVID-19, obydwie opatrzone tytułem *Przeciwdziałanie COVID-19,* tj. poz. 73 w kwocie 2550 mln zł i poz. 74 w kwocie 1051,4 mln zł, przy czym blisko 92% środków ujętych w tych rezerwach nie zostało rozdysponowanych. Rozdysponowano jedynie 11,6% (296,4 mln zł) z rezerwy poz. 73, a pozostała część[68] środków została zablokowana 29 grudnia 2020 r., tj. w przypadku rezerwy poz. 74 zaledwie cztery dni od jej utworzenia.

W celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, przepisami art. 15zi pkt 6 i 7 ustawy o COVID-19 wprowadzono regulacje, zgodnie z którymi Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, utworzy nową rezerwę celową i przeniesie do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Utworzenie przez Ministra Finansów nowej rezerwy celowej nie wymaga uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Rezerwa nie musi być przeznaczona na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej.

Zgodnie z art. 69 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19, ze środków budżetu państwa, w tym także budżetu środków europejskich, mogą być dokonywane wpłaty na zadania realizowane przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Prezes Rady Ministrów może wydać wiążące polecenie dysponentowi części budżetu państwa lub ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie rezerw celowych, wpłaty środków na Fundusz.

W 2020 r. na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19 i art. 69 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19, na polecenie Prezesa Rady Ministrów utworzona została nowa rezerwa celowa, poz. 75 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w kwocie 9567,5 mln zł. Do utworzenia tej rezerwy wykorzystano między innymi środki zablokowane w części *Rezerwy celowe* w wysokości 7865,6 mln zł, w tym 3244,4 mln zł pochodziło z zablokowanych rezerw poz. 73 i poz. 74.

Minister Finansów w 2020 r. dysponował rezerwami celowymi budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 71 036,4 mln zł, co stanowiło 11,9% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W trakcie 2020 r. na podstawie art. 154 ust. 9 i art. 167 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Minister Finansów zmienił w części przeznaczenie wydatków ujętych w 12 tytułach rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 2265,8 mln zł.

Obowiązujący od 31 marca 2020 r. art. 31o ustawy o COVID-19 stanowi, iż: w roku 2020, środki ujęte w rezerwach celowych budżetu państwa mogą być przekazywane na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, niezależnie od przeznaczenia rezerw. Podział rezerwy celowej na realizację tych zadań nie wymaga zmiany przeznaczenia rezerwy. Podziału rezerwy celowej na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, gdy zadania te nie są zgodne z przeznaczeniem rezerwy, dokonuje Minister Finansów na wniosek właściwego dysponenta realizującego to zadanie za zgodą Prezesa Rady Ministrów.

[68] Poza kwotą 60,6 mln zł w poz. 73, która pozostała nierozdysponowana.

Minister Finansów w 2020 r. jednokrotnie skorzystał z art. 31o ustawy o COVID-19, wskutek czego za zgodą Prezesa Rady Ministrów przekazał dysponentowi części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* środki ujęte w rezerwach celowych budżetu państwa, 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 95 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 niezależnie od przeznaczenia tej rezerwy.

Zgodnie z art. 15zm ustawy o COVID-19 Prezes Rady Ministrów w celu finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 może wydać Ministrowi Finansów wiążące polecenia zmiany przeznaczenia rezerwy celowej wraz ze wskazaniem jej pozycji i kwoty. Zmiana przeznaczenia rezerwy celowej może zostać dokonana przez Ministra Finansów do końca roku budżetowego i nie wymaga uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

Prezes Rady Ministrów wydał pięć poleceń zmiany przeznaczenia na podstawie art. 15zm ustawy o COVID-19, dotyczących trzech tytułów rezerw celowych budżetu państwa[69] na łączną kwotę 2377 mln zł.

Łącznie w wyniku powyższych działań przeznaczenie zmieniło 4737,8 mln zł, ujętych w 12 tytułach rezerw, tj. 13,3% środków zaplanowanych w rezerwach celowych budżetu państwa. W 2019 r. zmiany przeznaczenia dotyczyły 14 tytułów rezerw na łączna kwotę 1375 mln zł, w 2018 r. – 22 tytułów rezerw na kwotę 5568,4 mln zł, a w 2017 r. – 25 tytułów rezerw na kwotę 4861,1 mln zł.

Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z zarządzaniem budżetem państwa, polegające na tworzeniu nowych rezerw celowych, blokowaniu wydatków w części *Rezerwy celowe* i dokonywaniu zmian przeznaczenia rezerw, były zgodne z obowiązującymi przepisami.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując legalności czy celowości podjętych działań, ponownie zauważa, że w trakcie wykonywania budżetu państwa jego struktura nie powinna ulegać zmianie w istotnym zakresie. Decyzje w tej materii powinny zapadać na etapie opracowywania ustawy budżetowej.

Z rezerw celowych rozdysponowano łącznie 64 167,6 mln zł (90,3% planu po zmianach), z tego w ramach budżetu państwa 35 232,4 mln zł, to jest 99,1% planu po zmianach (w 2019 r. – 99,6%), a w ramach budżetu środków europejskich 28 935,2 mln zł, to jest 81,6% (w 2019 r. – 66,7%).

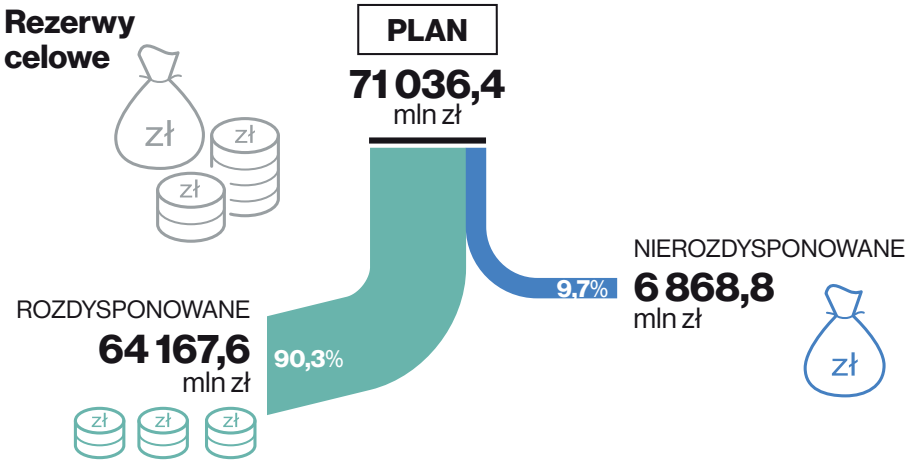
Kwota niewykorzystana rezerw celowych w ramach budżetu państwa, uwzględniając blokady środków, wyniosła 335,4 mln zł i była ponad trzykrotnie wyższa niż w 2019 r. (100,9 mln zł).

Na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników jednostek budżetowych przekazano 2,9% środków z rezerw celowych budżetu państwa, tj. 1028,1 mln zł[70]. Zostały one skierowane do 96 części budżetowych, w tym wszystkich budżetów wojewodów i 34 samorządowych kolegiów odwoławczych. Wyniki badania w zakresie rozdysponowania środków z rezerw celowych na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi zostały opisane w rozdziale *VI. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich,* w części dotyczącej wynagrodzeń.

[69] Polecenia dotyczyły rezerw celowych w poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnych*, w 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* i w 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.*

[70] Uwzględniono wydatki klasyfikowane w paragrafach 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 411, 412, 417, 418, 476 i 478.

Infografika 11. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W ramach budżetu środków europejskich na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (rezerwa poz. 98) rozdysponowano 28 928,5 mln zł, tj. 81,6% planowanej kwoty, a na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (rezerwa poz. 99) rozdysponowano 6,7 mln zł, tj. 21,8% kwoty planowanej.

Na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich wpłynęły przede wszystkim:
- zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów i przesunięcie tych płatności na kolejny rok budżetowy,
- oszczędności generowane w projektach w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych,
- przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce 2020 r.,
- w ramach niektórych projektów przeniesienie działań do realizacji online lub czasowe zawieszenie działań w związku z ogłaszanymi ograniczeniami w zakresie przeciwdziałania epidemii COVID-19 (na przykład wydatki dotyczące zadań informacyjno-promocyjnych, szkoleń, konferencji, wyjazdów związanych z realizacją projektów).

Minister Finansów realizował działania dotyczące rozdysponowania rezerw oraz blokowania planowanych wydatków zgodnie z przepisami, ustawy o finansach publicznych, ustawy o COVID-19 oraz poleceniami Prezesa Rady Ministrów.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości dotyczące rezerw celowych w czterech częściach budżetowych:
- w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*[71] nieprawidłowości polegały na niecelowym wystąpieniu przez dysponenta części w drugiej połowie listopada 2020 r. o środki z rezerw w wysokości 3,8 mln zł z przeznaczeniem na rozbudowę Systemu Kontroli Dostępu w gmachu Ministerstwa Finansów mimo braku możliwości ich wydatkowania do końca tego roku. Osta-

[71] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 70/2021/P/21/001/KBF, Warszawa 2021.

tecznie zadanie zostało ujęte w wykazie zadań realizowanych ze środków, które nie wygasają z upływem 2020 r.;
– w części *Rezerwy celowe,* w decyzji o utworzeniu *Rezerwy na wpłatę do Funduszu przeciwdziałania COVID-19* wskazano niewłaściwą klasyfikację budżetową;
– w części *Województwo opolskie*[72] w wyniku niepodjęcia we właściwym czasie działań prowadzących do opracowania dodatkowej dokumentacji projektowej w zakresie rozbudowy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu i opracowania aktualizacji ekspertyzy przeciwpożarowej środki uruchomione z rezerw nie zostały wykorzystane;
– w części *Województwo lubelskie*[73] Wojewoda nie wystąpił z wnioskiem o przyznanie środków z rezerw, poz. 47 na sfinansowanie wydatków, co skutkowało nieuregulowaniem w 2020 r. zobowiązań wymagalnych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że Minister Finansów z rezerw celowych budżetu państwa, poz. 56[74] przekazał dysponentowi części *Rzecznik Praw Dziecka* środki w kwocie 5 mln zł dla Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, dla której w 2020 r. nie utworzono nowej części budżetowej. W rezultacie zadania Komisji były finansowane w 2020 r. z części budżetu państwa, której dysponentem był Rzecznik Praw Dziecka. W celu przekazania środków finansowych na działalność Komisji Rzecznik Praw Dziecka ustanowił – bez podstawy prawnej – dysponentem trzeciego stopnia Przewodniczącego Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15[75]. Kwestie te zostały szerzej opisane w rozdziale *VI. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich*.

W ustawie budżetowej na rok 2020 rezerwę ogólną utworzono w wysokości 257,9 mln zł, tj. o 8,6% wyższej niż na rok 2019. Wskutek znowelizowania ustawy budżetowej rezerwę ogólną zwiększono do kwoty 557,9 mln zł.

Rezerwa ogólna została rozdysponowana przez właściwe organy wskazane w art. 155 ustawy o finansach publicznych. Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (155,3 mln zł), zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (317,2 mln zł) oraz uprawnienia Ministra Finansów (7,8 mln zł) wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa[76].

72 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie*. Nr ewid. 90/2021/P/21/001/LOP, Warszawa 2021.

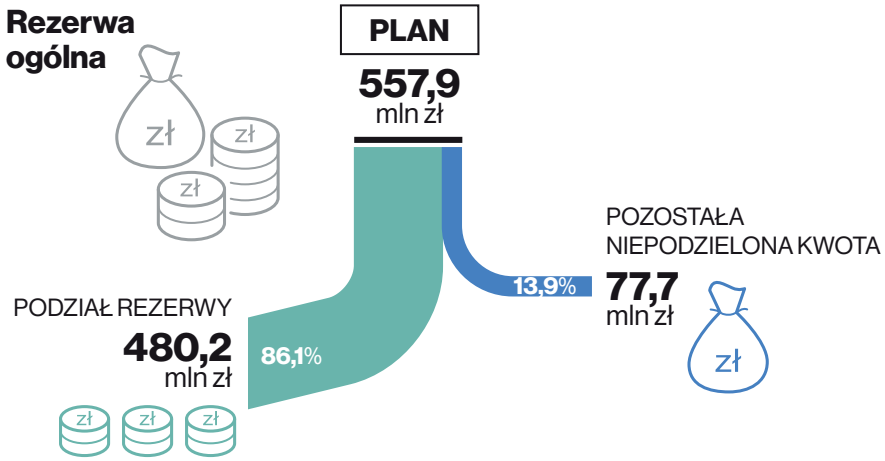
73 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/06 – województwo lubelskie*. Nr ewid. 88/2021/P/21/001/LLU, Warszawa 2021.

74 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

75 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka oraz Urzędu Państwowej Komisji ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*. Nr ewid. 74/2021/P/21/001/KPS, Warszawa 2021.

76 Dz. U. poz. 500.

Infografika 12. Rezerwa ogólna w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na wnioski dysponentów decyzjami Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa zwiększono plany wydatków 33 części budżetowych (w tym 15 części, których dysponentami byli wojewodowie) łącznie o 480,2 mln zł. Kwota ta stanowiła 86,1% kwoty rezerwy ogólnej ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2020 r.

Badanie 46,1% rozdysponowanej kwoty rezerw oraz odmów uruchomienia środków[77] wykazało, że decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydatków dysponentów części budżetowych środkami z rezerw celowych i rezerwy ogólnej były wydawane zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki. Stwierdzono jednak pojedyncze przypadki długiego procedowania tego rodzaju spraw, których czas rozpatrywania wynosił od półtora do dwóch i pół miesięcy.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczono między innymi na: rekompensatę dla podmiotów, które zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., z możliwością głosowania korespondencyjnego; działania służące przeciwdziałaniu i profilaktyce zachorowań na choroby zakaźne; zwiększenie subwencji dla szkół wyższych; prace remontowo-konserwatorskie obiektów zabytkowych i miejsc pamięci; zakup dzieł sztuki; prace remontowe w szpitalach; zakup sprzętu medycznego; prace budowlane w szkołach; wsparcie organizacji pozarządowych w wykonywaniu ich zadań.

W ramach odrębnej kontroli doraźnej została oceniona prawidłowość i legalność działań związanych z przygotowaniem i realizacją wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie korespondencyjnym, zarządzonych na 10 maja 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła proces przygotowania tych wyborów. W wyniku decyzji, które nie miały podstaw prawnych, powierzono Poczcie Polskiej S.A. i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. przygotowanie

[77] W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w częściach Rezerwa ogólna i Rezerwy celowe* oraz w części *Dochody budżetu środków europejskich* zbadano wybrane decyzje wydane w okresie od września do grudnia 2020 r. Działania podejmowane w okresie od stycznia do sierpnia 2020 r. były objęte kontrolą P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich.*

i realizację wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym. W konsekwencji tych działań, na podstawie art. 117a–117c ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, wypłacono w 2020 r. z budżetu państwa (z części *Krajowe Biuro Wyborcze*) na rzecz tych podmiotów kwotę 56,5 mln zł tytułem jednorazowej rekompensaty[78].

Na zwalczanie i przeciwdziałanie epidemii COVID-19 z rezerw budżetu państwa przeznaczono 14,5 mld zł, z tego 112,6 mln zł z rezerwy ogólnej, tj. 23,4% środków rozdysponowanych z tej rezerwy, i 14 344,4 mln zł z rezerw celowych budżetu państwa, tj. 40,7% środków rozdysponowanych z tych rezerw.

W wyniku przeprowadzonej w 2020 r. kontroli pn. *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* w odniesieniu do rezerwy ogólnej Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę między innymi na:

– marginalizację znaczenia rezerwy ogólnej w systemie finansów publicznych; zaplanowanie niskiej kwoty środków w rezerwie ogólnej powoduje, że nie odgrywa ona istotnej roli w finansowaniu zdarzeń nagłych i nieprzewidzianych;
– brak w przepisach prawa powszechnie obowiązujących i prawa wewnętrznego jasnych kryteriów wyboru wydatków, które powinny być finansowane z rezerwy ogólnej, przez co podział środków tej rezerwy nabierał charakteru uznaniowego;
– fakt, że choć rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego, znaczną część tej rezerwy rozdysponowano na wydatki, które nie wynikały z nagłych, nieprzewidzianych sytuacji, a na przykład na cele związane z bieżącą działalnością wnioskodawców czy też realizacją ich zamierzeń inwestycyjnych;
– brak określenia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czytelnych kryteriów rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej, a także niedostosowanie formalnej procedury rozpatrywania wniosków do obowiązującej praktyki, między innymi do zmian organizacyjnych w Kancelarii, a także niezobligowanie pracowników do sporządzania adnotacji z dokonania istotnych dla sprawy czynności i do pozostawienia na dokumentach śladów rewizyjnych wszystkich osób biorących udział w procedurze, w wyniku czego cały proces rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej i podejmowania decyzji pozostawał nietransparentny.

Blokady

Dysponenci części budżetowych sprawujący, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w przypadku stwierdzenia opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków albo niegospodarności w określonych jednostkach podejmują – zgodnie z art. 177 ustawy o finansach publicznych – decyzje o blokowaniu planowanych wydatków i informują o tych decyzjach Ministra Finansów.

[78] Informacja o wynikach kontroli *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*. Nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP, Warszawa 2021.

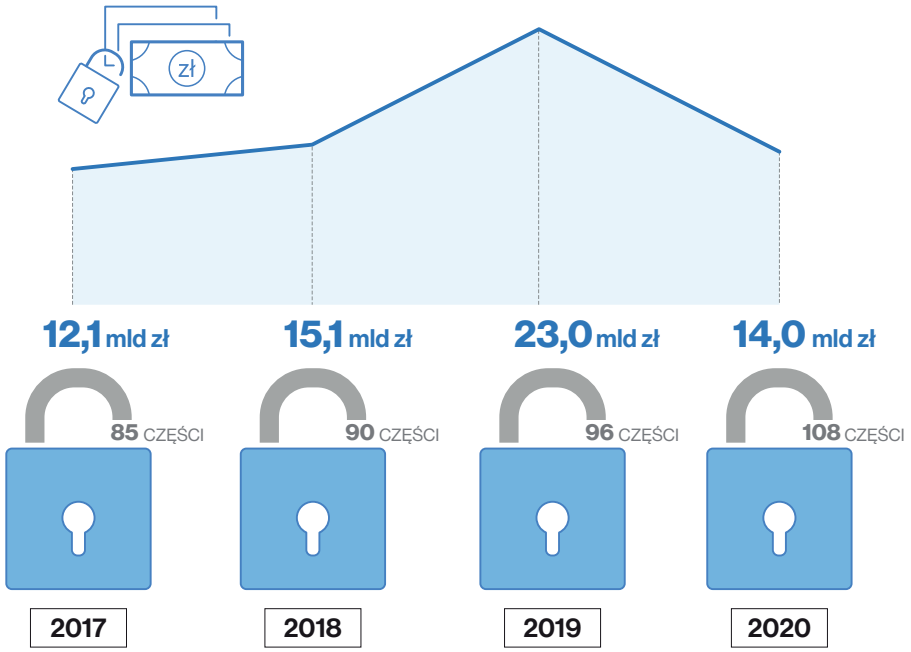
W trakcie roku dysponenci części budżetowych dokonali blokad planowanych wydatków w 94 częściach budżetowych na kwotę 2488 mln zł. Znacząca większość (95,4%) dokonanych blokad była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Prezes Rady Ministrów działając na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o COVID-19, dokonał blokady wydatków budżetu państwa w kwocie 3601,4 mln zł w 94 częściach budżetowych.

Ponadto Minister Finansów działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 zablokował niewykorzystane środki części *Rezerwy celowe,* w 51 pozycjach rezerw, w kwocie 7865,6 mln zł.

Minister Finansów i dysponenci części budżetu państwa dokonali w 2020 r. blokad planowanych wydatków w 108 częściach budżetowych na łączną kwotę 13 955,1 mln zł.

Infografika 13. Blokady wydatków w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Z zablokowanych wydatków wykorzystano 13 469 mln zł (96,5%). Blisko 98% tej kwoty (13 168,9 mln zł) zostało przeznaczone na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zaś 300 mln zł (2,2%) przeniesiono do części *Środki własne Unii Europejskiej*, w związku z przyjęciem we wrześniu i październiku 2020 r. przez Parlament Europejski korekt budżetowych.

Kwota niewykorzystanych środków na wydatki z pozostałych blokad wyniosła 468,1 mln zł i była wyższa niż w roku poprzednim (248 mln zł).

Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2020 r. wyniosła 226,7 mln zł i była o 30,5% wyższa niż przed rokiem oraz o 25,4% niższa niż dwa lata temu. Powodem blokowania planowanych wydatków był nadmiar posiadanych środków lub opóźnienia w realizacji zadań. Środki te pozostały niewykorzystane.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. sprawdzono, w jakich terminach od powzięcia informacji o posiadaniu nadmiaru środków, dysponenci podejmowali decyzje w sprawie blokowania wydatków. Stwierdzono, że decyzje te nie zawsze podejmowane były bez zbędnej zwłoki. Kontrola wykazała, że dysponenci sześciu części podjęli stosowne działania w tym zakresie po upływie od siedemnastu dni do ponad dziewięciu miesięcy od zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a dysponenci trzech części w ogóle nie podjęli decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków pomimo nadmiaru posiadanych środków. Łączna kwota wydatków, w odniesieniu do których stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, wyniosła blisko 130 mln zł. Dotyczyło to części: *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*[79], *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu*[80], *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*[81] oraz *Województwa* (kujawsko-pomorskie[82], opolskie[83], śląskie[84], wielkopolskie[85], zachodniopomorskie[86]). Ponadto kontrola ujawniła nieprawidłowości związane z wywiązywaniem się przez dysponentów z obowiązków informowania Ministra Finansów o dokonanych blokadach. Polegały one na nieprzekazaniu skutecznie informacji o blokadach planowanych wydatków na łączną kwotę 2,9 mln zł, w sytuacji kłopotów technicznych związanych z Informatycznym Systemem Obsługi Budżetu Państwa *TREZOR*[87]; nieprzekazaniu do Ministerstwa Finansów decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetu środków europejskich[88]; niezatwierdzeniu w systemie *TREZOR* blokady planowanych wydatków w kwocie 1,8 mln zł[89]; oraz na wprowadzeniu do systemu *TREZOR* informacji nieodzwierciedlających faktycznych przyczyn zablokowania planowanych wydatków w kwocie 12,1 mln zł[90].

Niepodejmowanie przez dysponentów decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków lub podejmowanie takich decyzji z opóźnieniem powoduje brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania.

79 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 17 – Administracja publiczna, w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne i w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego*. Nr ewid. 54/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

80 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2020 r.* Nr ewid. 59/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

81 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 70/2021/P/21/001/KBF, Warszawa 2021.

82 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie*. Nr ewid. 113/2021/P/21/001/LBY, Warszawa 2021.

83 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie*. Nr ewid. 90/2021/P/21/001/LOP, Warszawa 2021.

84 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/24 – województwo śląskie*. Nr ewid. 92/2021/P/21/001/LKA, Warszawa 2021.

85 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie*. Nr ewid. 83/2021/P/21/001/LPO, Warszawa 2021.

86 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 78/2021/P/21/001/LSZ, Warszawa 2021.

87 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie*. Nr ewid. 113/2021/P/21/001/LBY, Warszawa 2021.

88 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/06 – województwo lubelskie*. Nr ewid. 88/2021/P/21/001/LLU, Warszawa 2021.

89 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie*. Nr ewid. 83/2021/P/21/001/LPO, Warszawa 2021.

90 Jw.

Wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego

Rok 2020 r. jest kolejnym z rzędu rokiem, w którym ustalone zostały wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Na podstawie art. 21 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19[91] na rok 2020 Rada Ministrów mogła ustalić, w drodze rozporządzenia, nie później niż do dnia 30 grudnia 2020 r. wykaz oraz plan finansowy wydatków niewygasających (tj. wydatków, do których nie stosuje się przepisu art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), które mogą być dokonane nie później niż do dnia 30 listopada 2021 r., mając na względzie stopień realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w roku 2020. W wykazie tym, co do zasady nie mogły być ujęte wydatki, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 i 4 lub art. 173 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z tym że przepisu tego się nie stosuje do wydatków: przeniesionych na podstawie art. 15zi pkt 4 ustawy o COVID-19 oraz w stosunku do których nastąpiła zmiana przeznaczenia na podstawie art. 15zi pkt 5 tej ustawy (art. 21 ust. 3 i 4 ustawy o COVID-19).

Zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów zadania zgłaszane do wykazu miały dotyczyć przede wszystkim wydatków inwestycyjnych, prorozwojowych i wspierających gospodarkę.

W wydanym na podstawie wymienionych wyżej przepisów rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego[92] uwzględniono 1186 zadań na łączną kwotę wydatków 11 639,6 mln zł, co stanowiło 2,3% wydatków budżetu państwa. W 2019 r. relacja ta wyniosła 0,03%, a w latach 2018 i 2017 – odpowiednio – 1,3% i 0,3%. Kwota wydatków niewygasających była ponad osiemdziesięciokrotnie wyższa niż w roku 2019.

Najwyższe kwoty wydatków ujęte w wykazie określonym w wyżej wymienionym rozporządzeniu dotyczyły części: *Transport* (w wykazie ujęto 11 zadań o wartości 7314,1 mln zł) i *Sprawy wewnętrzne* (246 zadań o wartości 1222,6 mln zł).

Opracowany w Ministerstwie Finansów wykaz wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, zawierał wiele zadań, które powinny być realizowane w ramach budżetu na rok 2021. Było to konsekwencją uwzględnienia w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. Działanie takie należy uznać za niezgodne z celem, dla którego wprowadzono ten instrument do ustawy o finansach publicznych, jakim było umożliwienie dokończenia zadań, których realizacja uległa opóźnieniu, na przykład w związku z niedotrzymaniem terminów przez wykonawców prac.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza wykazu wydatków w zakresie wybranych 10 części budżetowych oraz analiza wniosków dysponentów tych części wykazała, że co do zasady wnioski były rzetelnie przygotowane, a przeniesienie wydatków było uzasadnione opóźnieniami w realizacji zadań między innymi na skutek epidemii COVID-19. Niemniej jednak w niektórych przypadkach ujęcie wydatków w wykazie było niecelowe. W szczególności dotyczyło to pięciu zadań

[91] Dz. U. poz. 1747.

[92] Dz. U. poz. 2422.

o wartości 7241,7 mln zł[93] zgłoszonych do ujęcia w wykazie przez Ministra Infrastruktury, które zaplanowano w ramach nowelizacji ustawy budżetowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wymienione wydatki powinny zostać zaplanowane w budżecie na 2021 r., a nie ujęte w nowelizacji ustawy, a następnie w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020. Także w przypadku części *Sprawy wewnętrzne* w wykazie uwzględniono wiele zadań, których realizacji w 2020 r. nawet nie rozpoczęto i które zostały wprowadzone do planu w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020.

Ponadto wśród 34 zadań o wartości 241,5 mln zł zgłoszonych przez dysponenta części *Zdrowie* znalazło się zadanie pn. *Skutki przejścia pracowników MZ na emeryturę* o wartości 0,5 mln zł. Z uzasadnienia wniosku Ministra Zdrowia wynika, że kwota wydatków niewygasających zostanie przeznaczona na sfinansowanie odpraw emerytalnych pracowników Ministerstwa Zdrowia, którzy złożyli wniosek o rozwiązanie umowy w związku z przejściem na rentę lub emeryturę w 2020 r., a rozwiązanie stosunku pracy nastąpi w 2021 r.

Zdaniem Najwyższej Kontroli, standardem powinno być planowanie tego rodzaju wydatków w budżecie na dany rok, w którym ma nastąpić wypłata, a nie zamieszczanie ich w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W rezultacie opisanych działań formalnie zaliczono środki do wydatków roku 2020, podczas gdy faktyczne ich wydatkowanie nastąpiło lub nastąpi w 2021 r. Niejednokrotnie dotyczą one sfinansowania zadań roku 2021, co było wiadome już na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej.

Przyjęte rozwiązanie stoi w sprzeczności z zasadą roczności budżetu i zmniejsza przejrzystość finansów publicznych. Zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. W myśl art. 182 ust. 4 tej ustawy do sprawozdania dołącza się między innymi informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Pełna informacja o realizacji tych wydatków nie będzie mogła być zawarta w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa oraz nie będzie przedmiotem debaty w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęte rozwiązanie uniemożliwia także Najwyższej Izbie Kontroli wydanie opinii o wykonaniu części wydatków budżetu państwa w 2020 r., a także zniekształca powiązanie poniesionych w 2020 r. nakładów z uzyskanymi w tym samym okresie efektami.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek do Ministra Finansów o ujmowanie w projekcie ustawy budżetowej na dany rok wydatków przewidzianych do realizacji w tym roku, zgodnie z zasadą roczności budżetu, w celu zapewnienia przejrzystości i porównywalności danych.

Minister Finansów 31 grudnia 2020 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, przekazał środki w kwocie 11 639,6 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

[93] W przypadku trzech zadań kwota ujęta w wykazie różni się od wysokości zwiększenia dokonanego w ramach nowelizacji budżetu.

W pierwszym kwartale 2021 r., w związku z zapotrzebowaniem dysponentów części budżetowych, przekazane zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r. w kwocie 3420,6 mln zł, stanowiącej 29,4% dostępnych środków[94].

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. u wszystkich kontrolowanych dysponentów części budżetowych, dla których w rozporządzeniu Rady Ministrów określono wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku zbadano między innymi, czy wnioski kierowane przez dysponenta części do Ministra Finansów o przeniesienie wydatków do wykorzystania w roku 2021 spełniały warunki określone w art. 181 ustawy o finansach publicznych. Sprawdzono również realność wykonania zadań we wnioskowanym terminie. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że co do zasady zarówno wnioski jak i proces realizacji tych wydatków zostały przez dysponentów rzetelnie przygotowane. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech częściach budżetowych. W części *Województwo opolskie* Wojewoda wystąpił o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających środków dotacji celowej w wysokości 0,5 mln zł, przeznaczonej na utworzenie dodatkowych miejsc opieki w żłobku w ramach *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech MALUCH+*, mimo posiadania wiedzy, że realizacja tego zadania w 2020 r. nie była możliwa [95]. W części *Szkolnictwo wyższe i nauka* we wniosku o ujęcie wydatków w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r. zadania pn. *Organizacja Targów Technologii i Usług Polskich Uczelni Wyższych i Instytutów Badawczych* na kwotę 0,3 mln zł, Minister Edukacji i Nauki wskazał nieprawidłową klasyfikację budżetową tych wydatków[96]. W części *Województwo pomorskie* nierzetelnie sporządzono (w *Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR)* uzasadnienia wniosków o ujęcie w wydatkach niewygasających z upływem 2020 r. wydatków w kwocie 3,8 mln zł dotyczących *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech MALUCH+*[97].

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w części *Gospodarka wodna* Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przed wystąpieniem do Ministra Finansów o dodatkowe środki na dotację celową dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w wysokości 282 mln zł nie ustalił zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych planowanych do sfinansowania tą dotacją oraz nie zweryfikował możliwości wykorzystania przez tą jednostkę w 2020 r. wnioskowanych środków. Zwiększony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. limit wydatków wykorzystano w niewielkim zakresie, a środki w kwocie 277 mln zł zostały zgłoszone do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Na dzień przekazania wniosku Ministrowi Finansów zakres rzeczowy zgłoszonych zadań inwestycyjnych nadal nie był ustalony. Ze względu na problemy z ustaleniem zakresu rzeczowego umowy,

94 Według danych Ministerstwa Finansów w okresie od stycznia do kwietnia 2021 r. uruchomiono wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego w kwocie 4242,6 mln zł, stanowiącej 35,6% dostępnych środków oraz przekazano niewykorzystane środki w wysokości 1,7 mln zł na odpowiedni rachunek dochodów budżetu państwa *(Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. – Omówienie, str. 415).*

95 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 86/16 – województwo opolskie*. Nr ewid. 90/2021/P/21/001/LOP, Warszawa 2021.

96 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz części 30 – Oświata i wychowanie*. Nr ewid. 115/2021/P/21/001/KNO, Warszawa 2021.

97 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/22 – województwo pomorskie*. Nr ewid. 108/2021/P/21/001/LGD, Warszawa 2021.

umowa dotacji z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie do końca marca 2021 r. nie została zawarta[98].

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że część wydatków na zadania zgłoszone do ujęcia w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków niewygasających została formalnie zaliczona do wydatków roku 2020, mimo że dysponenci części budżetowych już na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej posiadali wiedzę, że zadania te nie będą wykonane do końca roku budżetowego, a ich realizacja oraz wydatkowanie środków finansowych nastąpi faktycznie w 2021 r.

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

Minister Finansów w 2020 r. na podstawie wniosków złożonych w 2019 i 2020 r. udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 221 zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć na kwotę 1519,9 mln zł, z tego do sfinansowania w 2020 r. w kwocie 274,5 mln zł, a do sfinansowania po 2020 r. w kwocie 1245,4 mln zł. Łącznie na 2020 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich udzielono zapewnień na kwotę 2623,2 mln zł, z tego 274,5 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2020 r., a 2348,7 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

Decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa w 2020 r. wydane zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami. W skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli odmowach udzielenia zapewnienia finansowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeniesienia wydatków

Na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów wydał łącznie 124 decyzje o przeniesieniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich na łączną kwotę 680,3 mln zł, w tym 67 decyzji na kwotę 185,5 mln zł w zakresie budżetu państwa i 57 decyzji na kwotę 494,8 mln zł w zakresie budżetu środków europejskich. W wyniku kontroli decyzji obejmujących 39,6% kwot wynikających z wydanych decyzji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeglądy wydatków

W 2020 r. nadal nie odnotowano istotnych postępów we wdrażaniu *Założeń reformy systemu budżetowego* przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r., poza wypracowaniem raportów analitycznych. W odniesieniu do przeglądów wydatków rola Ministerstwa Finansów sprowadzała się do procesu inicjowania i partycypowania w ich realizacji, chociaż nawet te działania stwarzały problemy w dotrzymaniu założonych terminów. Po zakończonych przeglądach nie monitorowano wdrażania wniosków i rekomendacji.

W latach 2015–2020 zakończono 11 przeglądów wydatków, przy czym w trzech ostatnich latach tego okresu zaledwie trzy przeglądy. Oznacza to, że średniorocznie w okresie sześciu lat nie zakończono nawet dwóch przeglądów, a w okresie trzech ostatnich lat zakończono średnio jeden przegląd w roku.

[98] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 22 – Gospodarka wodna*. Nr ewid. 37/2021/P/21/001/KSI, Warszawa 2021.

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

Pięć spośród siedmiu wytypowanych obszarów stanowiło powtórzenie obszarów przyjętych do realizacji jeszcze w 2019 r. Przeglądy w tych obszarach nie zostały rozpoczęte w 2019 r. i ponownie zostały wytypowane do przeglądu wydatków w 2020 r.

Mimo że zakładanym celem przeprowadzania przeglądów wydatków jest między innymi poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych, to przeglądy wydatków zrealizowane w ostatnich latach, poza jednym wyjątkiem (Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo), nie miały wpływu na kształt ustawy budżetowej na 2020 r. ani na lata wcześniejsze.

Długotrwała realizacja przeglądów wydatków uniemożliwiała w kolejnym już roku wykonanie postanowienia zawartego w uchwale Rady Ministrów w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020, według którego w kolejnych latach planuje się prowadzenie 3–5 przeglądów rocznie, tak aby w cyklu 3–4 lat objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych.

W 2020 r., poza jednym wyjątkiem, nie zakończono przeglądów rozpoczętych w latach poprzednich. Rozpoczęty w 2020 r. nowy przegląd również nie został zakończony w zakładanym terminie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, docelowa instytucjonalizacja przeglądów wydatków musi być efektem nie tylko współpracy międzynarodowej i doświadczeń innych krajów, ale przede wszystkim wniosków wynikających z zakończonych 11 przeglądów wydatków w latach 2015–2020. Poprawa obecnego stanu będzie możliwa wówczas, gdy spełniony zostanie warunek *sine qua non*, tj. wyeliminowanie przewlekłej realizacji przeglądów wydatków. Celem działań realizowanych przez Ministerstwo Finansów nie może być jedynie ugruntowanie tego narzędzia w polskim porządku prawnym, ale przede wszystkim wypracowanie takich rozwiązań systemowo-organizacyjnych, które sprawią, że przeglądy wydatków będą w Polsce wykorzystywane efektywniej i skuteczniej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę opracowania i przedłożenia Radzie Ministrów projektów aktów prawnych wprowadzających instytucjonalizację przeglądów wydatków, w tym regulujących rolę i zadania Ministra Finansów oraz podmiotów uczestniczących w przeglądach wydatków, a także sposób monitorowania realizacji wniosków i rekomendacji.

1.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich było realizowane przez Ministra Finansów łącznie, jako zarządzanie płynnością budżetu państwa. Deficyt budżetu środków europejskich jest bowiem traktowany jako potrzeba pożyczkowa budżetu państwa. Zasady zarządzania płynnością zostały określone w zatwierdzonej przez Radę Ministrów *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2020–2023* oraz w dokumentach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. Z zasad tych wynikało, że zarządzanie płynnością ma na celu pozyskiwanie i utrzymywanie środków pieniężnych na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową. Na efektywne zarządzanie płynnością składa się także lokowanie nadwyżek wolnych środków w taki sposób, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy, przy uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych, rynkowych oraz ograniczeń wynikających z różnych rodzajów ryzyka. Aby nie generować nadmiernych kosztów, wielkość gromadzonych środków powinna być adekwatna do zidentyfikowanych potrzeb i zagrożeń. Pożądany poziom wolnych środków został określony jako zapewniający finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto przez cztery miesiące.

W ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. założono zrównoważony budżet państwa. Potrzeby pożyczkowe netto w wysokości 23 518,1 mln zł wynikały głównie z planowanego deficytu budżetu środków europejskich (stanowił on 72,1% tych potrzeb) i zmniejszenia stanu środków na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu u Ministra Finansów (17% potrzeb pożyczkowych netto).

Zarządzanie płynnością budżetu państwa do połowy marca 2020 r. odbywało się zgodnie z powyższymi zasadami oraz comiesięcznymi planami przetargów skarbowych papierów wartościowych, przy wykorzystaniu środków złotowych i walutowych zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa w końcu 2019 r.

W wyniku ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 na rynkach finansowych w marcu i kwietniu 2020 r. wystąpiły zaburzenia, przejawiające się znacznymi wahaniami rentowności skarbowych papierów wartościowych i spadkiem płynności na ich rynku. W tej sytuacji Ministerstwo Finansów przystąpiło do wdrażania rozwiązań mających zapewnić ciągłość finansowania wydatków i rozchodów. Na zorganizowanym w dniu 20 marca 2020 r. spotkaniu, w którym uczestniczyli między innymi przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego i Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych zostały omówione działania niezbędne do zapewnienia stabilizacji sytuacji rynkowej. Ze strony Narodowego Banku Polskiego zadeklarowana została elastyczna polityka nabywania z rynku wtórnego papierów skarbowych o stałym oprocentowaniu. Ministerstwo Finansów dopuściło możliwość odkupu zmiennoprocentowych obligacji skarbowych w zamian za obligacje stałokuponowe o zapadalności około dwóch lat. Ministerstwo Finansów przeprowadziło taki odkup obligacji zmiennoprocentowych w dniach 23 marca i 22 kwietnia 2020 r.

Bank centralny, w wyniku operacji na rynku wtórnym obligacji skarbowych oraz obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, nabył na 16 aukcjach obligacje o wartości nominalnej 107 141 mln zł, w tym obligacje skarbowe o wartości 53 558 mln zł, obligacje wyemitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego o wartości 34 709 mln zł i obligacje wyemitowane przez Polski Fundusz Rozwoju o wartości 18 874 mln zł. Przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski transakcje pomogły ustabilizować rynek skarbowych papierów wartościowych. W wyniku utrzymującej się niepewności co do kształtowania się sytuacji budżetowej w krótkim i średnim okresie, w tym istotnego, choć o nieznanej w skali całego roku, wzrostu potrzeb pożyczkowych, na 2020 r. przyjęto nowe zasady zarządzania płynnością, zaakceptowane w II połowie marca 2020 r. przez podsekretarza stanu w Ministerstwie

Finansów nadzorującego zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Zdecydowano o zwiększeniu maksymalnej wielkości wolnych środków zgromadzonych na rachunku Ministra Finansów do wysokości odpowiadającej całorocznej wysokości potencjalnych potrzeb pożyczkowych wynikających z szacunków roboczych, bez odniesienia do ustawy budżetowej na 2020 r., która nie była jeszcze wówczas znowelizowana. W ocenie Ministerstwa Finansów, kluczową kwestią stało się zapewnienie płynności w każdych, nawet skrajnie niekorzystnych warunkach. Ponieważ rozważane finansowanie potrzeb na rynku zagranicznym wiązałoby się z koniecznością akceptacji zwiększenia marży inwestorskiej z tytułu uplasowania nowych emisji oraz z ryzykiem kursowym, zdecydowano, że akceptowalnym z ekonomicznego punktu widzenia rozwiązaniem będą operacje sprzedaży obligacji w formule *private placement*[99]. Pozwoliło to na uniknięcie niepewności związanej ze skalą i warunkami sprzedaży obligacji poprzez standardowe przetargi. Dodatkowo zaakceptowano emisje bonów skarbowych oraz uzyskanie finansowania z międzynarodowych instytucji finansowych.

Do sprzedaży obligacji w formule *private placement* przystąpiono już 26 marca 2020 r. Jak poinformowało Ministerstwo Finansów, transakcje w tej formule zostały zrealizowane z podmiotami, które wyraziły chęć nabycia oferowanych obligacji skarbowych, zaś wybór obligacji był dokonany w wyniku ustaleń roboczych pomiędzy stronami umowy. Ministerstwo Finansów nie podało jednak, jakim podmiotom instrumenty te były proponowane poza ich nabywcami. Umowy sprzedaży obligacji w formule *private placement* zostały zawarte z dwoma bankami krajowymi. Na podstawie § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych w sprzedaży hurtowej[100], Minister Finansów był zobowiązany poinformować o zawarciu umów w komunikacie zamieszczonym na stronach Ministerstwa Finansów. Do dnia zakończenia kontroli w Ministerstwie, tj. do 9 kwietnia 2021 r., wywiązał się z tego obowiązku jedynie w stosunku do jednej z trzech umów (z 26 marca 2020 r.). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak publikacji dwóch komunikatów był niedopełnieniem obowiązku wynikającego z ww. rozporządzenia. Zarówno komunikaty, jak i dane dotyczące emisji skarbowych papierów wartościowych powinny być publikowane bez zbędnej zwłoki. Podkreślenia przy tym wymaga, że w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2020–2023* Rada Ministrów nałożyła na Ministra Finansów zadanie zapewnienia przejrzystości rynku skarbowych papierów wartościowych. Ma to służyć ograniczaniu niepewności związanej z funkcjonowaniem rynku, pozwalać jego uczestnikom uzyskać wiarygodną informację o bieżących cenach rynkowych skarbowych papierów wartościowych oraz pomagać formułować przewidywania dotyczące rynku. Przejrzystości pierwotnego rynku skarbowych papierów wartościowych służy zarówno przewidywalność polityki emisyjnej, jak i jasno określone zasady funkcjonowania rynku wtórnego. Minister Finansów opublikował komunikaty dopiero 20 maja 2021 r., to jest 13 miesięcy po przeprowadzonych transakcjach. Ze sprzedaży obligacji w formule *private placement* pozyskał środki w wysokości 49 984,6 mln zł.

Również sprzedaż bonów skarbowych w 2020 r. miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych, których skala nie była w tym okresie możliwa do oceny. W wyniku sprzedaży bonów pozyskano 17 654 mln zł. Pierwszy przetarg odbył się 30 marca 2020 r., a kolejne cztery przetargi zostały przeprowadzone w kwietniu, przy historycznie niskich rentownościach wynoszących od 0,66% dla bonów 9–21-tygodniowych do 0,72% dla bonów 48–52-tygodniowych. W tym czasie inne papiery wartościowe służące zapewnieniu płynności budżetu państwa – dwuletnie obligacje zerokuponowe – miały rentowność 0,77%. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak

[99] *Private placement* – niepubliczna sprzedaż bezpośrednia papierów wartościowych wyselekcjonowanej, wąskiej grupie inwestorów. Stroną zainteresowaną takimi emisjami są najczęściej duże instytucje finansowe.

[100] Dz. U. z 2020 r. poz. 86.

uwagę, że sprzedaż bonów skarbowych była prowadzona w tym samym okresie, w którym dokonano sprzedaży obligacji w formule *private placement*, co spowodowało spiętrzenie stanów wolnych środków. W wyniku zawarcia w dniu 26 marca 2020 r. pierwszej umowy *private placement*, na rachunek budżetu państwa wpłynęła w dniu 30 marca 2020 r. kwota 10 000 mln zł. Tymczasem również w dniu 30 marca 2020 r. sprzedano bony skarbowe o wartości 3535 mln zł (rozliczenie następuje dwa dni robocze po terminie sprzedaży, w tym przypadku pierwszego kwietnia). Następne operacje sprzedaży bonów skarbowych i sprzedaży obligacji w formule *private placement* przebiegały także w podobnych terminach:

– sprzedaż bonów została przeprowadzona w dniach 6 kwietnia (2962 mln zł), 9 kwietnia (3792 mln zł), 20 kwietnia (2617 mln zł), 29 kwietnia (4748 mln zł);
– sprzedaż obligacji w formule *private placement* miała miejsce w dniach: 16 kwietnia (30 000 mln zł) i 22 kwietnia (12 463,6 mln zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływów o odkup obligacji zmiennoprocentowej o wartość 2479 mln zł).

Po przeprowadzeniu tych operacji stan lokat złotowych wzrósł ze średniej kwoty 14 898 mln zł (od początku roku do dnia zawarcia pierwszej transakcji 26 marca) do ponad 59 295 mln zł (od 27 marca do końca roku). Wysokie stany lokat złotowych utrzymywały się pomimo zaprzestania od sierpnia aukcji sprzedaży obligacji. Wskazuje to, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, że sprzedaż bonów w tym okresie nie była konieczna, gdyż środki finansowe pozyskane w wyniku sprzedaży *private placement* były wystarczające. Utrzymywanie zadłużenia w bonach (średnio 13 997 mln zł, na koniec roku 10 920,3 mln zł) generowało wydatki z tytułu ich obsługi. W 2020 r. wydatkowano z tego tytułu kwotę 15,9 mln zł, a w 2021 r. 76,7 mln zł (płatność 31 marca 2021 r.).

Stan wolnych środków złotowych budżetu państwa od drugiego kwartału 2020 r. był w znacznym stopniu kształtowany przez skumulowaną sprzedaż obligacji w formule *private placement* i sprzedaż bonów (razem pozyskano 67 638,6 mln zł). Na wysoki poziom wolnych środków wpływał także rozkład potrzeb pożyczkowych netto wynikający w głównej mierze z deficytu budżetu państwa, który w 2020 r. narastał nierównomiernie. Średni poziom deficytu w ciągu jedenastu miesięcy wynosił tylko 1200,4 mln zł i osiągnął na koniec listopada (narastająco) 13 204,6 mln zł. W grudniu 2020 r. deficyt wzrósł o 71 775,8 mln zł i wyniósł 84 980,5 mln zł. Wpłynęły na to także kwoty wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego (11 639,6 mln zł), które zostały skumulowane na odrębnym rachunku (ich wykorzystanie będzie następowało do listopada 2021 r.). Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę na skalę tego zjawiska – wydatki niewygasające odpowiadały bowiem za 13,7% deficytu wykazanego w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w 2020 r. również zwiększenie wydatków i deficytu, będące wynikiem przesuwania kwot poza budżet państwa, do niektórych funduszy, przy czym za przesunięciem tym nie szły w 2020 r. żadne inne działania. Dotyczyło to w szczególności Funduszu Solidarnościowego, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (szczegółowe dane dotyczące środków przekazanych z budżetu państwa do tych funduszy zostały zawarte w rozdziale III. Opracowanie ustawy budżetowej oraz rozdziale VII. Plany finansowe). W rezultacie wskazanych wyżej działań nastąpił wzrost stanu środków na rachunkach tych podmiotów w Banku Gospodarstwa Krajowego i tym samym wzrost kwot oddanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie w ramach mechanizmu konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych (konsolidacji złotowej). Z wymienionych funduszy konsolidacja złotowa nie obejmuje Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W ujęciu prezentowanym przez Ministerstwo Finansów w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, wzrost stanu środków na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych objętych konsolidacją, wpływał zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

Deficyt budżetu środków europejskich również narastał nierównomiernie. Zaplanowany został w wysokości 16 953,9 mln zł. Jednak po dziesięciu miesiącach budżet ten zamykał się nadwyżką 1229,4 mln zł. Na koniec roku deficyt wyniósł 1773,3 mln zł i był niższy od planowanego o 15 180,5 mln zł. Nierównomierność narastania deficytu i nieznana ostateczna jego wysokość oddziaływały na wielkość środków budżetu państwa niezbędnych do zapewnienia sfinansowania deficytu.

Na poziom wolnych środków złotowych, jaki ukształtował się w końcu roku wpłynęło też, poza wyżej wskazanymi przyczynami, przesunięcie w dniach 11 i 21 grudnia 2020 r. części środków jednostek sektora finansów publicznych, znajdujących się na rachunkach *overnight* w Banku Gospodarstwa Krajowego, zarządzanych przez Ministra Finansów, na rachunek Ministra Finansów w banku centralnym (7750 mln zł).

Zauważalny spadek poziomu lokat złotowych nastąpił dopiero w dwóch ostatnich dniach grudnia 2020 r. – z 44 808 mln zł w dniu 29 grudnia do 25 871,1 mln zł w dniu 31 grudnia. Pomimo tego stan lokat był wyższy od stanu lokat z końca 2019 r. o 23 387,5 mln zł.

Również stany środków walutowych na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego w 2020 r., wynoszące w przeliczeniu na złote średnio 28 073,4 mln zł, były wyższe niż w 2019 r. o 6870,3 mln zł. Wynikało to głównie z dodatniego salda wpływów środków unijnych (84 616 mln zł) oraz rozchodów (80 693 mln zł) przekazywanych na płatności budżetu środków europejskich, a także z kwoty pozostającej na rachunkach walutowych na koniec 2019 r. (16 578 mln zł), która finansowała potrzeby pożyczkowe 2020 r. Zmniejszająco na wysokość środków walutowych wpływało saldo emisji i spłat długu zagranicznego (zamknęło się ono kwotą minus 8541,3 mln zł), a także sprzedaż walut (o równowartości 47 046,5 mln zł). Środki pozyskane w wyniku sprzedaży walut finansowały bieżące potrzeby pożyczkowe, co pozwalało na zmniejszenie emisji długu na rynku krajowym. Średnie miesięczne stany walut od stycznia do kwietnia 2020 r. pozostawały w przedziale stanowiącym równowartość od 20 388 mln zł do 27 999,7 mln zł. W maju średni stan tych środków obniżył się do równowartości 15 284,7 mln zł, na co przede wszystkim wpłynął wykup obligacji w euro zapadających w połowie kwietnia (5220 mln euro). W drugiej połowie 2020 r. średniomiesięczne stany walut odpowiadały równowartości od 29 148,5 mln zł do 36 684,4 mln zł. Największy wpływ na poziom wolnych środków walutowych w tym okresie miały środki przekazane z Unii Europejskiej (8284 mln euro), a także uzyskane ze sprzedaży obligacji (2000 mln euro) i z pożyczki SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) udzielonej przez Unię Europejską – w wysokości 1000 mln euro).

Na koniec 2020 r. stan środków na rachunkach walutowych wyniósł w przeliczeniu na złote 40 520,7 mln zł i był o 23 942,2 mln zł wyższy od stanu z końca 2019 r. (przy różnych kursach walutowych z końca 2019 i 2020 r.). Środki walutowe pozostające na rachunkach w obu bankach były w rozrachunku rocznym wykorzystywane w niewielkim stopniu do bieżącego finansowania potrzeb, natomiast tworzyły rezerwę walutową, do wykorzystania w 2021 r.

Tabela 10. Wysokość wolnych środków złotowych i walutowych oraz potrzeby pożyczkowe brutto i netto w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	2019	2020	%
	mln zł		
Stan wolnych środków budżetu państwa w dniu 31 grudnia, z tego:	19 062,1	66 391,8	348,3
złotowych	2 483,6	25 871,1	1 041,7

Wyszczególnienie	2019	2020	%
	mln zł		
walutowych	16 578,5	40 520,7	244,4
Średni poziom ulokowanych wolnych środków, z tego:	49 439,0	76 935,9	155,6
środków złotowych	28 235,9	48 862,5	173,1
środków walutowych	21 203,1	28 073,4	132,4
Planowane potrzeby pożyczkowe brutto*	163 705,3	141 662,3	86,5
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe brutto	122 757,6	181 843,4	148,1
Planowane potrzeby pożyczkowe netto*	45 991,3	23 518,1	51,1
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto	-180,2	50 010,3	x

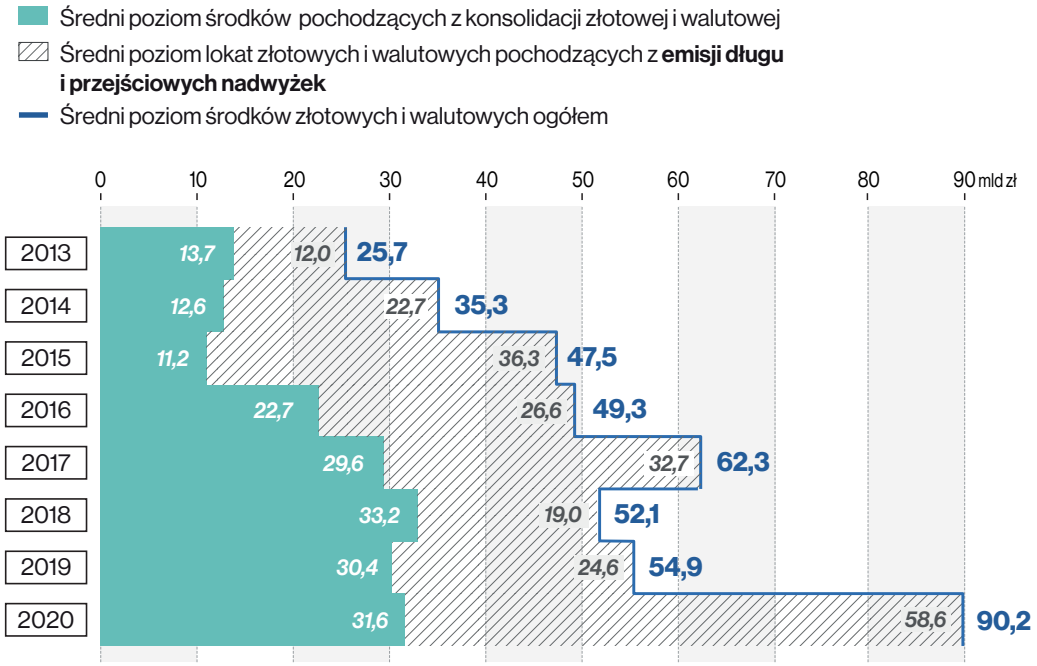
* Planowane potrzeby pożyczkowe brutto i netto według ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.

Planowane potrzeby pożyczkowe netto według ustawy budżetowej po nowelizacji wynosiły 103 340 mln zł, a planowane potrzeby pożyczkowe brutto – 234 670,9 mln zł.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2020 r. stan wolnych środków na lokatach budżetu państwa (66 391,8 mln zł) stanowił 36,5% rzeczywistych rocznych potrzeb pożyczkowych brutto (w 2019 r. relacja ta wyniosła 15,5%). Najwyższa Izba Kontroli zauważa trwający od wielu lat przyrost stanu wolnych środków budżetu państwa, zarówno złotowych, jak i walutowych, w tym będący wynikiem konsolidacji złotowej (obejmującej środki jednostek sektora finansów publicznych przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie lub depozyt) oraz konsolidacji walutowej, w ramach której Minister Finansów przyjmował w zarządzanie środki przekazywane przez Unię Europejską, gwarantując w zamian finansowanie złotowe potrzeb budżetu środków europejskich.

Infografika 14. Kształtowanie się średnich poziomów środków budżetu państwa w latach 2013–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Skumulowanie wolnych środków w wyniku zaciągnięcia długu wiąże się z ponoszeniem kosztów jego obsługi. Koszt utrzymywania wolnych środków może być pomniejszony w wyniku ich lokowania. Minister Finansów wykorzystywał do tego lokaty środków złotowych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego oraz lokaty środków walutowych w Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała koszty pozyskania wolnych środków przez emisję skarbowych papierów wartościowych (przy uwzględnieniu średniej rentowności sprzedanych obligacji dwuletnich i bonów, ważonej wolumenem ich sprzedaży), kosztów pozyskania depozytów *overnight* oraz walut na kwotę 360 mln zł. Po uwzględnieniu dochodów z lokat, z oprocentowania *overnight* i z ujemnej rentowności środków pozyskanych z rynku walutowego (razem 160 mln zł), koszty netto utrzymania wolnych środków w 2020 r. wyniosły 200 mln zł i były wyższe od kosztów z 2019 r. o 190 mln zł. Wzrost ten wystąpił pomimo znacznej różnicy w rentownościach sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych. Średni koszt utrzymania środków w 2019 r. wynosił 1,53%, a w 2020 r. – 0,73%). Podstawową przyczyną wzrostu kosztów utrzymania płynności było skumulowanie większej sumy środków pozyskanych w drodze emisji długu, a w rezultacie wzrost średniego stanu lokat złotowych w porównaniu z poprzednim rokiem. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, jaki wygenerowało skumulowanie środków ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminów ich wydatkowania, jednak biorąc pod uwagę wynikające z epidemii COVID-19 i jej skutków uwarunkowania, w jakich prowadzone było finansowanie w 2020 r., nie kwestionuje tych operacji.

Do zarządzania płynnością budżetu państwa Minister Finansów wykorzystywał mechanizmy konsolidacji złotowej i walutowej. Środki pozyskane w wyniku obu konsolidacji były dla Ministra Finansów istotnym źródłem płynności. Stanowiły one zmienną, na wielkość której w przeważającej części nie miał bezpośredniego wpływu. Konsolidacja środków jednostek sektora finansów publicznych oddziaływała na poziom wolnych środków złotowych, którymi zarządzał Minister Finansów, a konsolidacja walutowa, w zakresie dotyczącym środków pozyskanych z Unii Europejskiej, kształtowała poziom lokat walutowych. W rezultacie konsolidacji walutowej, saldo środków walutowych przekazanych przez Unię Europejską oraz środków wykorzystanych na płatności budżetu środków europejskich było dodatnie (3922,8 mln zł) i wpłynęło zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto w 2020 r.

Konsolidacja środków jednostek sektora finansów publicznych (konsolidacja złotowa) pozwoliła na pozyskanie w 2020 r. przychodów przewyższających rozchody o 31 736,6 mln zł. Był to kolejny rok, w którym odnotowano wzrost stanu środków pochodzących z konsolidacji złotowej. W ciągu jedenastu miesięcy 2020 r. saldo środków z konsolidacji złotowej osiągnęło 4739 mln zł, a w samym grudniu 26 998 mln zł. Był to wynik przekazania w grudniu środków z budżetu państwa na rachunki niektórych funduszy. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że środki te, w ramach mechanizmu konsolidacji złotowej są przyjmowane w zarządzanie przez Ministra Finansów. Minister płaci funduszom odsetki za przyjęcie wolnych środków, uzależnione od długości okresu, na jaki te środki przejmuje i wysokości stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego[101] i stóp WIBID na rynku międzybankowym[102]. Oznacza to, że w sytuacji gdy stopy te będą dodatnie, budżet państwa będzie ponosił dodatkowe koszty na wypłatę odsetek od kwot zdeponowanych przez te fundusze.

Ministerstwo Finansów stwierdziło, że w warunkach niskich stóp procentowych jednostki przechowujące środki na rachunkach obniżyły skłonność do lokowania ich na dłuższe terminy. W części

[101] Stopa depozytowa 0% od 9 kwietnia 2020 r.

[102] Warsaw Interbank Bid Rate – referencyjna wysokość oprocentowania lokat na polskim rynku międzybankowym.

przeniosły je z rachunków lokat terminowych na rachunki bieżące w Banku Gospodarstwa Krajowego, z których automatycznie, na koniec dnia roboczego, przekazywane są Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie *overnight* i następnego dnia roboczego zwracane na rachunek bieżący jednostki. Środki te z zasady nie służą do zarządzania płynnością budżetu państwa. Minister Finansów wykorzystał jednak fakt, że część środków w łącznej wysokości 12 250 mln zł, choć nie została przez jednostki ulokowana terminowo, to nie była przez nie na bieżąco wydatkowana. Przeniósł te środki na rachunek w Narodowym Banku Polskim i wykorzystał do zarządzania płynnością.

W 2020 r. Minister Finansów wypłacił podmiotom odsetki od środków przekazanych mu w depozyt lub zarządzanie w ramach konsolidacji złotowej w wysokości 454,6 mln zł. Średnie oprocentowanie depozytów będące podstawą wyliczenia tych odsetek wyniosło 0,44%. Było ono niższe niż oprocentowanie alternatywnych form pozyskania środków poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych (od 0,64% do 0,72% w oparciu o sprzedane w 2020 r. bony skarbowe). Szacowane oszczędności wynikające z zastąpienia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji, po uwzględnieniu kosztów obsługi technicznej w Banku Gospodarstwa Krajowego wynosiły 247 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie korzystanie przez Ministra Finansów z tego źródła finansowania potrzeb ze względu na ograniczanie kosztów obsługi długu.

Środki zgromadzone w końcu 2020 r. na złotowych i walutowych rachunkach Ministra Finansów w Narodowym Banku Polskim i w Banku Gospodarstwa Krajowego stanowiły zabezpieczenie finansowania potrzeb pożyczkowych w 2021 r. w ramach ciągłego procesu zarządzania długiem i płynnością budżetu państwa. Zapewniły one sfinansowanie 58,5% potrzeb pożyczkowych netto zaplanowanych na 2021 r.

Biorąc pod uwagę warunki, w jakich działał Minister Finansów, oraz bezwzględny wymóg zapewnienia płynności, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa, stwierdzając jednak niewspółmierny do potrzeb przyrost środków na rachunkach budżetu państwa oraz wynikające z tego koszty.

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

Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski w 2020 r. w ramach bankowej obsługi budżetu państwa prowadził centralny rachunek bieżący budżetu państwa oraz rachunki bieżące i pomocnicze jednostek sektora finansów publicznych. Obsługiwał również rachunki lokat terminowych Ministra Finansów oraz państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe.

Na koniec 2020 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 2910 jednostek sektora finansów publicznych. Dla podmiotów tych bank centralny prowadził 25 403 rachunki. Liczba obsługiwanych podmiotów była o jeden wyższa niż w 2019 r. Jednocześnie o 3123 wzrosła liczba prowadzonych dla nich rachunków.

W związku z wdrażaniem przez państwowe jednostki budżetowe rozwiązań mających na celu ograniczanie skutków epidemii COVID-19 Narodowy Bank Polski otworzył w 2020 r. nieoprocentowane

rachunki pomocnicze w złotych dla obsługi środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[103]. Na koniec 2020 r. dla 370 obsługiwanych podmiotów prowadzonych było 376 takich rachunków. Ponadto Narodowy Bank Polski otworzył pięć rachunków oprocentowanych służących do gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19[104].

Zasady prowadzenia rachunków w Narodowym Banku Polskim określały umowy zawarte pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a poszczególnymi ich dysponentami.

W 2020 r. Narodowy Bank Polski wykonywał bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami[105] oraz umowami. Z przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli badania próby przelewów zlecanych przez Ministra Finansów wynika, że Narodowy Bank Polski wykonywał je prawidłowo i terminowo.

Na centralnym rachunku budżetu państwa, prowadzonym przez Narodowy Bank Polski, gromadzone były środki finansowe niezbędne do pokrycia bieżącego deficytu budżetowego. Nie wystąpiły przypadki, zabronionego na gruncie art. 220 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bezpośredniego finansowania deficytu przez zaciąganie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim.

Zgodnie z dyspozycją Ministerstwa Finansów, po rozliczeniu środków budżetowych za 2020 r. i przekazaniu ich na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przez państwowe jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, Narodowy Bank Polski dokonał zamknięcia w dniu 26 stycznia 2021 r. rachunków dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów budżetu państwa gromadzonych przez urzędy obsługujące organy podatkowe, a w dniu 16 lutego 2021 r. rachunków wydatków państwowych jednostek budżetowych, dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa oraz wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

W 2020 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 653 lokaty terminowe w złotych, założone przez Ministra Finansów oraz 207 lokat terminowych złotowych założonych przez państwowe jednostki budżetowe oraz urzędy obsługujące organy podatkowe. Koszty odsetek z tytułu tych lokat wyniosły 5,5 mln zł. Narodowy Bank Polski obsługiwał również 23 lokaty terminowe w euro państwowych jednostek budżetowych oraz urzędów obsługujących organy podatkowe, 12 lokat w dolarach amerykańskich i dwie lokaty w funtach brytyjskich. Koszty odsetek od tych lokat wyniosły 0,03 mln zł.

Bank Gospodarstwa Krajowego

Prowadzona w 2020 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego bankowa obsługa dotyczyła, podobnie jak w latach ubiegłych, przede wszystkim konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicz-

[103] Obowiązek gromadzenia przez państwowe jednostki budżetowe środków z tego Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów wynika z art. 65 ust. 11 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19.

[104] Rachunek pomocniczy w euro przeznaczony do zarządzania środkami otrzymanymi w ramach pomocy finansowej z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) – ang. Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, rachunek bieżący z złotych przeznaczony do obsługi wypłat świadczenia postojowego z Funduszu Pracy, trzy rachunki bieżące w złotych przeznaczone do wypłaty dodatkowego świadczenia postojowego oraz do realizacji płatności za Polski Bon Turystyczny z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

[105] To jest zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz. U. z 2021 r. poz. 188).

nych, płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, obsługi lokat złotowych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych.

Bank Gospodarstwa Krajowego kontynuował między innymi prowadzenie czynności związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie, ich zwrotem oraz obsługą innych operacji związanych z konsolidacją środków publicznych. Na przestrzeni lat 2017–2020 o 21 wzrosła liczba jednostek sektora finansów publicznych uczestniczących w konsolidacji (z 390 w 2017 r. do 411 jednostek w 2020 r.). Wzrosła również liczba otwartych rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie z 2236 według stanu na 31 grudnia 2017 r. do 2452 na koniec 2020 r.

Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego w 2020 r. prowadził 847 rachunków depozytowych w złotych polskich oraz w walutach obcych dla 281 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Środki zgromadzone na tych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt *overnight*.

Na 31 grudnia 2020 r. Minister Finansów posiadał na rachunkach służących konsolidacji finansów publicznych i na rachunkach depozytowych sądów łącznie 101 856,2 mln zł, tj. o 45,3% więcej niż na koniec 2019 r. Środki ulokowane na depozytach terminowych wzrosły o 40,8% (wyniosły 69 693,9 mln zł), depozytach lub zarządzaniu *overnight* o 76,8% (wyniosły 25 381,5 mln zł), a na depozytach sądowych *overnight* o 8,2% (wyniosły 6780,8 mln zł).

Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniąc rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w 2020 r. prowadził działania związane z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich, w ramach rachunków bankowych otwartych na podstawie trzech umów zawartych z Ministrem Finansów.

W ramach obsługi rachunków specjalnych[106] Bank Gospodarstwa Krajowego otworzył w 2020 r. 144 rachunki depozytów terminowych na kwotę 2 271 760 mln zł oraz 334[107] rachunków depozytów *overnight* na kwotę 807 311 mln zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w łącznej kwocie 102,5 mln zł.

Na rachunkach lokat walutowych założono osiem lokat o wartości 4450 mln euro oraz pięć lokat o wartości 88,9 mln dolarów amerykańskich, od których przekazano na rachunek Ministra Finansów odsetki o równowartości 0,3 mln złotych.

Kwota opłat i prowizji przekazana w 2020 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Ministra Finansów wyniosła 21,6 mln zł. Była ona o 0,4 mln zł wyższa od kwoty prowizji zapłaconej przez Ministra Finansów w 2019 r.

106 Umowa z 21 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rachunków bankowych specjalnych oraz zawierania transakcji warunkowych w zakresie prowadzenia rachunków lokat terminowych, zawierania transakcji typu *repo* i *sell-buy-back*.

107 Została uwzględniona lokata *overnight* z datą zapadalności 2 stycznia 2020 r. na kwotę 500 mln zł, z kwotą odsetek 0,01 mln zł.

VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- **Dochody budżetu państwa w 2020 r. były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 3,6% oraz wyższe od dochodów zaplanowanych w nowelizacji ustawy budżetowej oraz dochodów osiągniętych w roku poprzednim odpowiednio o 5,3% i 4,8%.**
- **Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane w wysokości wyższej od zaplanowanej w ustawie budżetowej oraz od wydatków wykonanych w roku poprzednim odpowiednio o 15,9% i 21,8%. Zrealizowane wydatki 2020 r. były o 0,6% niższe od limitu wynikającego z nowelizacji ustawy budżetowej.**
- **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w kwocie 23,2 mld zł przeznaczono na zwalczanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym COVID-19.**
- **Deficyt budżetu państwa na koniec 2020 r. był o 22,3% niższy niż zapisany w nowelizacji ustawy budżetowej i jednocześnie ponad sześciokrotnie wyższy niż deficyt na koniec 2019 r.**
- **Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości wyższej od zaplanowanej w ustawie budżetowej oraz nowelizacji odpowiednio o 10,6% i 8,4%. Zrealizowane wydatki stanowiły 91,4% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i 89,9% kwoty zapisanej w nowelizacji ustawy. Deficyt budżetu środków europejskich wykonano w wysokości 10,5% planowanego limitu (17 mld zł).**
- **Wydatki w wysokości 109,1 mld zł, tj. 21,6% ogółu wydatków budżetu państwa poniesionych w 2020 r., zrealizowano w grudniu.**
- **Kwota wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020, wyniosła 11,6 mld zł i była ponad osiemdziesięciokrotnie wyższa niż w 2019 r.**

1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Dochody budżetu państwa zrealizowano w kwocie 419 795,7 mln zł. Były one o 5,3% wyższe od prognozy określonej w nowelizacji ustawy budżetowej. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w kwocie 504 776,1 mln zł tj. 99,4% planu zapisanego w nowelizacji ustawy budżetowej, w tym 11 639,6 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 79 036,6 mln zł, co oznacza wzrost o 7,5% w porównaniu do roku poprzedniego. Wydatki budżetu środków europejskich były wyższe od wydatków na koniec 2019 r. o 14% i wyniosły 80 810 mln zł.

W nowelizacji ustawy budżetowej limit deficytu budżetu państwa ustalono na 109 347,6 mln zł, podczas gdy w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano zrównoważenie dochodów i wydatków. Zrealizowany w 2020 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 84 980,5 mln zł i stanowił 20,2% zrealizowanych dochodów, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła zaledwie 3,4%. Deficyt budżetu środków europejskich ustalony w ustawie budżetowej na poziomie 16 953,9 mln zł nie został zmieniony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej. W 2020 r. budżet środków europejskich na koniec roku wykazał deficyt w wysokości 1773,3 mln zł.

Tabela 11. Wykonanie dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa[1]	Nowelizacja[2]	Wykonanie					
	mln zł						%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Budżet państwa											
Dochody	350 414,7	380 048,1	400 535,3	435 340,0	398 671,6	419 795,7	119,8	110,5	104,8	96,4	105,3
Wydatki[3]	375 768,5	390 454,3	414 273,0	435 340,0	508 019,3	504 776,1	134,3	129,3	121,8	115,9	99,4
Wynik	-25 353,8	-10 406,2	-13 737,8	0,0	-109 347,6	-84 980,5	335,2	816,6	618,6	0	77,7
Budżet środków europejskich											
Dochody	47 591,4	63 328,2	73 549,1	71 448,7	72 944,1	79 036,6	166,1	124,8	107,5	110,6	108,4
Wydatki	48 002,2	66 852,8	70 906,6	88 402,5	89 897,9	80 810,0	168,3	120,9	114,0	91,4	89,9
Wynik	-410,8	-3524,6	2642,5	-16 953,9	-16 953,9	-1 773,3	431,7	50,3	-67,1	10,5	10,5
Razem											
Dochody	398 006,1	443 376,3	474 084,4	506 788,7	471 615,7	498 832,3	125,3	112,5	105,2	98,4	105,8
Wydatki[3]	423 770,7	457 307,1	485 179,6	523 742,5	597 917,2	585 586,1	138,2	128,1	120,7	118,8	97,9
Wynik	-25 764,6	-13 930,8	-11 095,2	-16 953,9	-126 301,5	-86 753,8	336,7	622,7	781,9	511,7	68,7

[1] Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571).

[2] Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

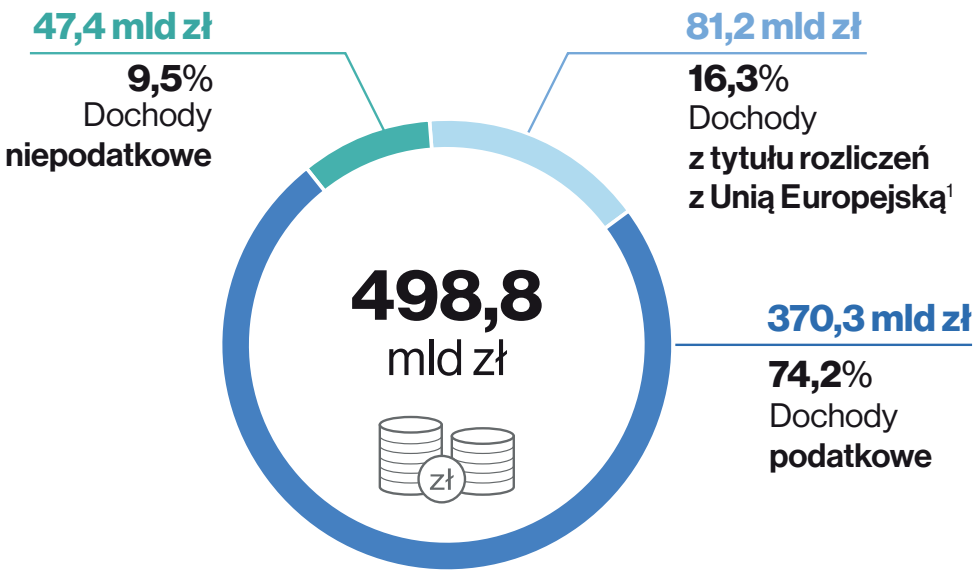
[3] Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem obejmują wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W 2017 r. wydatki niewygasające wyniosły 1296,6 mln zł, w 2018 r. 5117,4 mln zł, w 2019 r. 138,3 mln zł, a w 2020 r. 11 639,6 mln zł.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 498 832,3 mln zł i były wyższe niż rok wcześniej o 24 748 mln zł (o 5,2%). Dochody budżetu państwa w porównaniu do 2019 r. wzrosły o 4,8%, tj. o 19 260,4 mln zł. Na przyrost dochodów w największym stopniu wpłynęło zwiększenie dochodów niepodatkowych o 16 022,9 mln zł, w tym dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych o 11 139,4 mln zł. Ponadto na wzrost ten wpływ miała wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego w kwocie 7437,1 mln zł, która nie wystąpiła w roku poprzednim. Dochody podatkowe wzrosły o 0,8% (o 2971 mln zł), a dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej o 14,3% (o 266,5 mln zł). Dochody podatkowe stanowiły 88,2% dochodów budżetu państwa, podczas gdy dochody niepodatkowe oraz środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi odpowiednio 11,3 i 0,5%.

Zrealizowane w 2020 r. dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 83,2% wydatków, podczas gdy w roku 2019 i 2018 było to odpowiednio 96,7% i 97,3%. Dochody budżetu środków europejskich w 2020 r. stanowiły 97,8% kwoty zrealizowanych wydatków, a w 2019 r. było to 103,7%.

Infografika 15. Struktura zrealizowanych w 2020 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich.



[1] Dochody z tytułu rozliczeń z Unią Europejską obejmują, oprócz dochodów budżetu środków europejskich, dochody z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

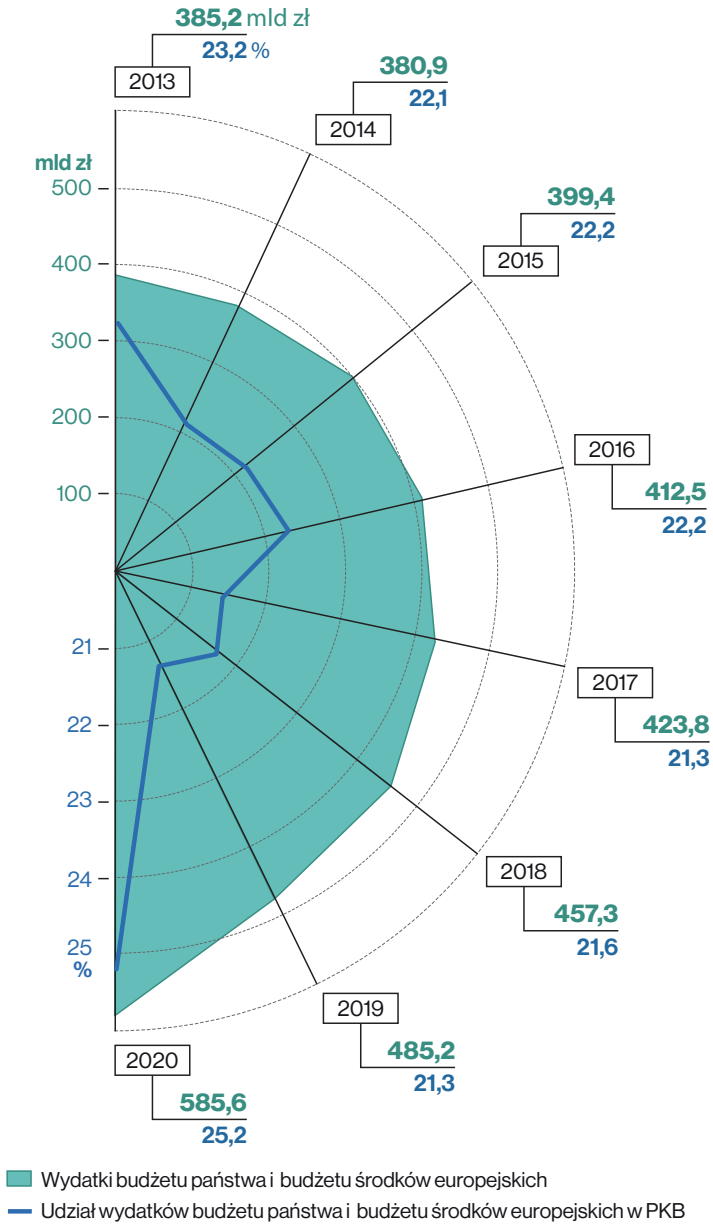
Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. wyniosły 585 586,1 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki wzrosły o 20,7%, tj. o 100 406,5 mln zł, z czego 90 503,1 mln zł było wynikiem wzrostu wydatków budżetu państwa.

Podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły wydatki w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje* (50,5% wszystkich wydatków). Dodatkowo wydatki te w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 26,8% (o 62 439,2 mln zł). Utrzymujący się od wielu lat wysoki udział dotacji i subwencji w wydatkach budżetu państwa był efektem realizacji przez inne podmioty sektora finansów publicznych zadań zleconych przez administrację rządową oraz realizację innych zadań wynikających z obowiązujących norm prawnych takich jak na przykład wypłata świadczeń z programu *Rodzina 500 plus*. Powyższe dowodzi, że ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowią transfery służące zasileniu jednostek sektora finansów publicznych innych niż państwowe jednostki budżetowe.

W 2020 r. wydatki budżetu państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca[108] były znacznie wyższe niż w latach wcześniejszych i wyniosły 13 192 zł (w 2019 r. wydatki te wyniosły 10 793 zł, w 2018 r. 10 165 zł, w 2017 r. 9777 zł), a uwzględniając wydatki budżetu środków europejskich – 15 303 zł (w 2019 r. – 12 641 zł, w 2018 r. – 11 906 zł, a w 2017 r. – 11 026 zł).

[108] Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na 31 grudnia 2020 r. wyniosła 38 265 tys. Patrz Biuletyn Statystyczny nr 3, Warszawa kwiecień 2021 r.

Infografika 16. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 2013–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 86 753,8 mln zł i był ponad siedmiokrotnie wyższy od deficytu z roku poprzedniego (o 75 658,6 mln zł), a w relacji do produktu krajowego brutto wyniósł 3,7%. W 2020 r. zarówno w budżecie państwa, jak i budżecie środków europejskich wystąpił deficyt, podczas gdy w roku 2019 budżet środków europejskich zamknął się nadwyżką w wysokości 2642,5 mln zł. W 2020 r., analogicznie jak w latach poprzednich, deficyt budżetu środków europejskich nie uwzględniał dochodów wynikających ze zwrotów płatności dokonanych w latach poprzednich, które wpłynęły w trakcie roku na rachunek do obsługi płatno-

ści w wysokości 1180,5 mln zł, co skutkowało zwiększeniem deficytu o tę kwotę. Na konieczność uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach poprzednich – po raz pierwszy w 2012 r.[109]

Dochody budżetu państwa w 2020 r. realizowane były dość równomiernie z kwartału na kwartał, przy niewielkim wzroście w ostatnim kwartale. Odmienne zjawisko można zaobserwować w przypadku wydatków budżetu państwa oraz dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, gdzie w miarę stabilne wykonanie w pierwszych trzech kwartałach roku przekształca się w ostatnim kwartale w znaczący przyrost zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków.

Tabela 12. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2020 r.

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	96 198,2	101 195,7	107 117,9	115 283,9
realizacja (%)	22,9	24,1	25,5	27,5
podatkowe (mln zł)	86 495,1	79 053,3	99 299,0	105 414,4
niepodatkowe (mln zł)	9 634,6	21 644,3	7 251,8	8 871,1
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	68,4	498,1	567,1	677,2
Wydatki ogółem (mln zł)	105 552,6	108 959,6	103 754,1	186 509,8
wykonanie (%)	20,9	21,6	20,6	36,9
bieżące (mln zł)	19 695,9	19 200,1	19 309,0	27 232,6
majątkowe (mln zł)	2 824,9	3 106,1	4 069,2	23 396,6
współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (mln zł)	1 974,3	2 096,4	1 986,4	3 579,8
Wynik (mln zł)	- 9 354,5	- 7 763,9	3 363,8	- 71 225,9
wykonanie (%)	11,0	9,1	- 3,9	83,8
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	14 260,1	16 571,7	14 902,2	33 302,6
Wydatki ogółem (mln zł)	14 010,0	16 794,6	14 696,8	35 035,5
Wynik (mln zł)	250,1	- 222,9	- 67,6	- 1 732,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach poprzednich najwyższe wykonanie zarówno dochodów, jak i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich miało miejsce w ostatnim kwartale roku. Najniższe wykonanie dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich wystąpiło w I kwartale.

[109] W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/13/033 – *Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.*

Wydatki budżetu państwa w trzech pierwszych kwartałach utrzymywały się na zbliżonym poziomie pomiędzy 20,6% a 21,6%. Wielkość wydatków w ostatnim kwartale determinowały wydatki zrealizowane w grudniu w kwocie 109 083,7 mln zł. Wydatki zrealizowane w grudniu stanowiły 21,6% wydatków 2020 r., podczas gdy wydatki poniesione w ostatnim kwartale 36,9%. Analogicznie jak w roku poprzednim najbardziej nierównomierny rozkład wydatków dotyczył wydatków majątkowych, które w ponad 70% zrealizowane zostały w ostatnim kwartale.

Na wahania wielkości dochodów i wydatków budżetu państwa w 2020 r. wpływ miały zarówno przepisy kształtujące terminy wpływów podatkowych, wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz realizacja wydatków budżetu państwa, w tym określenie wydatków niewygasających w ostatnim miesiącu roku budżetowego. W kwocie wydatków zrealizowanych w ostatnim kwartale roku wydatki niewygasające stanowiły – 6,2%, a w kwocie wydatków zrealizowanych w grudniu – 10,7%. W trzecim kwartale roku dochody przekroczyły wydatki (o 3363,8 mln zł), a w pozostałych kwartałach wystąpił deficyt, osiągający w ostatnim kwartale poziom 71 225,9 mln zł tj. o 59 274,5 mln zł wyższy niż w roku ubiegłym.

Na koniec 2020 r. funkcjonowało 2455 państwowych jednostek budżetowych. Najwięcej jednostek funkcjonowało w ramach części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (298 jednostek), *Sądy powszechne* (275 jednostek) i *Sprawiedliwość* (175 jednostek). W części *Województwa* łącznie funkcjonowało 848 jednostek budżetowych.

Uwarunkowania prawne wykonania budżetu w 2020 roku

Zakres i zasady działania ministrów reguluje rozdział 6 ustawy o Radzie Ministrów. Prezes Rady Ministrów ustala w drodze rozporządzenia: szczegółowy zakres działania ministra, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów), ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra[110] (art. 33 ust. 1 pkt 2) oraz w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej wskazuje: dział lub działy, którymi kieruje minister (art. 33 ust. 1a pkt 1) i zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa (art. 33 ust. 1a pkt 3).

W 2020 r., na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów, Prezes Rady Ministrów wydał 27 rozporządzeń (16 rozporządzeń, w których określił szczegółowy zakres działania poszczególnych ministrów oraz 11 rozporządzeń zmieniających rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania niektórych ministrów), z czego 11 zostało wydanych w październiku 2020 r. Należy zaznaczyć, że 18[111] z tych rozporządzeń prowadziło do określenia nowego albo zmiany dysponenta części, a dwa[112] z nich pociągały za sobą jedynie zmianę urzędu (bez jednoczesnego określenia nowego dysponenta) zapewniającego obsługę danego ministra. W dziewięciu rozporządzeniach moc ich obowiązywania była wyznaczona na dzień wcześniejszy niż dzień ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

110 A w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane, z zastrzeżeniem art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów.

111 Między innymi rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 494); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 496); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. poz. 1718).

112 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1716); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz. U. poz. 2335).

Różnica pomiędzy wejściem w życie rozporządzenia, a mocą wsteczną jego obowiązywania wynosiła od jednego[113] do nawet 55 dni[114]. Co istotne, również 17 rozporządzeń zaczęło obowiązywać z dniem ich ogłoszenia[115].

Tabela 13. Wykaz zmian dysponentów części w 2020 r.

Lp.	Nazwa części budżetowej	Dysponent części w 2020 r.	
		do 5 października[1]	od 6 października[1]
1.	*Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*	Minister Rozwoju	Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
2.	*Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*	Minister Finansów	Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
3.	*Gospodarka*	Minister Rozwoju	Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
4.	*Gospodarka morska*	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Minister Infrastruktury
5.	*Gospodarka wodna*	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Minister Klimatu i Środowiska – od 6 października do 12 listopada Minister Infrastruktury – od 13 listopada
6.	*Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*	Minister Spraw Zagranicznych – do 4 marca	Minister do Spraw Unii Europejskiej – od 5 marca
7.	*Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu
8.	*Kultura fizyczna*	Minister Sportu	Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu
9.	*Łączność*	Minister Infrastruktury – do 7 października	Minister Aktywów Państwowych – od 8 października
10.	*Szkolnictwo wyższe i nauka*	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego – do 18 października	Minister Edukacji i Nauki – od 19 października
11.	*Oświata i wychowanie*	Minister Edukacji Narodowej – do 18 października	Minister Edukacji i Nauki – od 19 października
12.	*Praca*	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
13.	*Rozwój regionalny*	Minister Funduszy i Polityki Regionalnej	Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

113 Między innymi rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra do Spraw Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 363); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 362); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz. U. poz. 1848, ze zm.).

114 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Michała Wójcika (Dz. U. poz. 2121) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Michała Cieślaka (Dz. U. poz. 2116).

115 Między innymi rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. poz. 1719); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. 1722).

Lp.	Nazwa części budżetowej	Dysponent części w 2020 r.	
		do 5 października[1]	od 6 października[1]
14.	*Turystyka*	Minister Rozwoju	Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
15.	*Środowisko*	Minister Klimatu – do 20 marca Minister Środowiska – od 21 marca do 5 października	Minister Klimatu i Środowiska
16.	*Zabezpieczenie społeczne*	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Minister Rodziny i Polityki Społecznej
17.	*Energia*	Minister Aktywów Państwowych – do 20 marca Minister Klimatu – od 21 marca do 5 października	Minister Klimatu i Środowiska
18.	*Klimat*	Minister Klimatu – od 21 marca do 5 października	Minister Klimatu i Środowiska
19.	*Aktywa państwowe*	Minister Aktywów Państwowych – od 21 marca	Minister Aktywów Państwowych
20.	*Rybołówstwo*	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Minister Infrastruktury – od 6 października do 1 listopada Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – od 2 listopada
21.	*Rodzina*	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Minister Rodziny i Polityki Społecznej
22.	*Polska Akademia Nauk*	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego – do 18 października	Minister Edukacji i Nauki – od 19 października
23.	*Żegluga śródlądowa*	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Minister Infrastruktury

[1] Z wyjątkiem części ministrów, w zakresie których inna data rozpoczęcia/ zakończenia dysponowania daną częścią została wskazana w poszczególnych wierszach tabeli

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia. W 2020 r., na podstawie wskazanego wyżej przepisu, Rada Ministrów wydała 18 rozporządzeń, z czego 11 w październiku 2020 r. Rozporządzeniom tym w większości przypadków nadano moc wsteczną wynoszącą od jednego[116] do sześciu dni[117]. Siedem rozporządzeń zaczęło obowiązywać z dniem ich ogłoszenia[118]. Ponadto w 2021 r., na podstawie wskazanego przepisu, wydane zostały kolejne dwa rozporządzenia Rady Ministrów[119].

[116] Dziewięć rozporządzeń Rady Ministrów, w tym między innymi z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1730); z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1732); z dnia 9 października 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 1757).

[117] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 407).

[118] Między innymi rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 497); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 498); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. poz. 2014).

[119] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie: zniesienia Ministerstwa Sportu (Dz. U. poz. 359); utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 360).

Tabela 14. Wykaz nowo utworzonych ministerstw w latach 2020–2021 (do końca marca)

Ministerstwo	Data i sposób utworzenia i zniesienia/przekształcenia
Ministerstwo Środowiska	Utworzone 21 marca 2021 r. i następnie zniesione z mocą od 6 października 2020 r.
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	Utworzone z mocą od 6 października 2020 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju. Przekształcenie, polegało na włączeniu do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju obsługującego sprawy działów budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka oraz turystyka komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu praca z dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Utworzone z mocą od 6 października 2020 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Przekształcenie polegało na wyłączeniu z dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu praca.
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Utworzone z mocą od 6 października 2020 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Klimatu. Przekształcenie polegało na włączeniu do dotychczasowego Ministerstwa Klimatu obsługującego sprawy działów energia i klimat komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy: działu gospodarka wodna z dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz działu środowisko z dotychczasowego Ministerstwa Środowiska.
Ministerstwo Edukacji i Nauki	Utworzone 1 stycznia 2021 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego: Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Przekształcenie polegało na włączeniu do Ministerstwa Edukacji i Nauki komórek organizacyjnych oraz pracowników dotychczasowego Ministerstwa Edukacji Narodowej obsługujących sprawy działu oświata i wychowanie oraz dotychczasowego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obsługujących sprawy działu szkolnictwo wyższe i nauka.
Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu	Utworzone 1 marca 2021 r. w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przekształcenie polegało na włączeniu do dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu kultura fizyczna z dotychczasowego Ministerstwa Sportu.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Tabela 15. Wykaz ministerstw, które przestały istnieć w latach 2020–2021 r. (do końca marca) w wyniku ich zniesienia bądź przekształcenia

Ministerstwo	Zniesienie/przekształcenie
Ministerstwo Cyfryzacji	Z mocą od 6 października 2020 r. zniesiono Ministerstwo Cyfryzacji
Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Z mocą od 6 października 2020 r. zniesiono Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
Ministerstwo Rozwoju	Z mocą od 6 października 2020 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju utworzono Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Z mocą od 6 października 2020 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej utworzono Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
Ministerstwo Środowiska	Z mocą od 6 października 2020 r. zniesiono Ministerstwo Środowiska
Ministerstwo Klimatu	Z mocą od 6 października 2020 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Klimatu utworzono Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Ministerstwo	Zniesienie/przekształcenie
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Z dniem 1 stycznia 2021 r. zostały zniesione: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego i Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz utworzone Ministerstwo Edukacji i Nauki
Ministerstwo Edukacji Narodowej	
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Z dniem 1 marca 2021 r., w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego zostało utworzone Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu
Ministerstwo Sportu	Z dniem 1 marca 2021 r. zostało zniesione Ministerstwo Sportu.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dla poszczególnych działów administracji rządowej oraz dla urzędów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów ustala się odpowiednio odrębne części budżetu. Częściami budżetu państwa dysponują dysponenci części budżetowych, jeśli odrębne ustawy nie stanowią inaczej (art. 114 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Klasyfikacja według części tworzy ramy dla całej procedury budżetowej, odzwierciedlając w budżecie państwa zadania i odpowiedzialność poszczególnych dysponentów części budżetowych za prace związane zarówno z planowaniem budżetowym, jak i z wykonywaniem budżetu państwa. Zgodnie z art. 114 ust. 6 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów ustala, w drodze rozporządzenia, klasyfikację części budżetowych oraz dysponentów części budżetowych dla części budżetowych, o których mowa w art. 114 ust. 1–3 tej ustawy, mając na celu zapewnienie przejrzystości gospodarowania środkami budżetu państwa. Klasyfikację części budżetowych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów[120].

W trakcie 2020 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 marca 2020 r.[121] z mocą wsteczną obowiązywania od dnia 29 lutego 2020 r. utworzono dwie nowe części budżetowe *Klimat* i *Aktywa państwowe*[122]. Pomimo, że ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła *aktywa państwowe* i *klimat* do klasyfikacji działów administracji rządowej, została ogłoszona 21 lutego 2020 r. i weszła w życie 29 lutego 2020 r., to do 21 marca 2020 r.[123] nie dostosowano przepisów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji części budżetowych do nowo utworzonych działów administracji rządowej.

Rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 listopada 2020 r.[124] dodano w § 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji części budżetowych część *Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*. Zmiana weszła w życie 1 stycznia 2021 r.

120 Dz. U. z 2021 r. poz. 907, dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych.

121 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 485).

122 Nowelizacja rozporządzenia w sprawie klasyfikacji części budżetowych została dokonana w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284), dalej: nowelizacja ustawy o działach administracji rządowej.

123 Data wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych.

124 Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 2068).

Państwowa Komisja, o której mowa wyżej, została powołana na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15[125] (dalej: ustawa o Komisji). Pomimo obowiązywania wskazanej ustawy od września 2019 r. klasyfikacja części budżetowych do końca 2020 r. nie została dostosowana do nowych okoliczności. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Komisji, w zakresie jej działalności, przypisano status organu niezależnego od innych organów władzy państwowej. W art. 18 ustawy o Komisji określono, że wydatki związane z funkcjonowaniem Komisji i Urzędu Komisji są pokrywane z budżetu państwa, bez wskazania konkretnej części budżetowej, z której wydatki mają być finansowane.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wprowadzane regulacje prawne powinny być przedmiotem bieżącej analizy Ministra Finansów, w ramach sprawowanej ogólnej kontroli wykonania budżetu państwa, pod kątem ich wpływu na obowiązującą klasyfikację części budżetowych. Uwzględnienie Komisji w klasyfikacji części budżetowych dopiero od 1 stycznia 2021 r. spowodowało problemy z przekazaniem w 2020 r. środków finansowych na rozpoczęcie działalności nowego urzędu. W związku z koniecznością pozyskania środków przyjęto rozwiązanie o charakterze przejściowym, które zakładało ustanowienie przez Rzecznika Praw Dziecka (w ramach części *Rzecznik Praw Dziecka*) Przewodniczącego Komisji dysponentem trzeciego stopnia. W rezultacie decyzją z dnia 28 września 2020 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków części *Rzecznik Praw Dziecka* o 5 mln zł z rezerwy celowej poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*, z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań wynikających z ustawy o Komisji.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa[126] dysponentami środków budżetu państwa są dysponenci części budżetowych i kierownicy podległych tym dysponentom państwowych jednostek budżetowych (…), a Komisja jest organem niezależnym od Rzecznika.

Rzecznik Praw Dziecka nie miał podstaw prawnych[127] do ustanowienia Przewodniczącego Komisji dysponentem trzeciego stopnia oraz do finansowania Komisji ze środków części, której jest dysponentem. W konsekwencji niezgodnego z prawem ustanowienia dysponenta trzeciego stopnia Rzecznik Praw Dziecka nie miał możliwości sprawowania nadzoru nad Komisją, w tym także weryfikacji przedkładanych jednostkowych sprawozdań budżetowych z uwagi na jej niezależność. Rzecznik Praw Dziecka nie miał również wiedzy, czy środki przekazane z własnego budżetu zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

W ramach kontroli Urzędu Komisji Najwyższa Izba Kontroli wykazała, że nie został opracowany plan wydatków na rok 2020, czym naruszono art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków. Stwierdzono również, że wydatków, co do zasady, dokonywano na zakupy służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami w zakresie zamówień publicznych[128].

125 Dz. U. z 2020 r. poz. 2219.

126 Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

127 Żaden z przepisów, na które w zarządzeniu nr 20 w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 14 powołał się Rzecznik Praw Dziecka nie uprawniał go do takiego działania.

128 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka oraz Urzędu Państwowej Komisji ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*. Nr ewid. 74/2021/P/21/001/KPS, Warszawa 2021.

Ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw z dniem 29 lutego 2020 r., poza rozszerzeniem katalogu działów administracji rządowej o nowe dwa działy: aktywa państwowe oraz klimat, dokonano także między innymi zmian zakresów przedmiotowych działów administracji rządowej: *energia; gospodarka; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, środowisko* oraz *sprawy zagraniczne*. W celu wykonania przepisów nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzeń, z mocą obowiązującą od 29 lutego 2020 r., dokonał przeniesień planowanych wydatków budżetowych, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikających z ustawy budżetowej z części:

– *Środowisko* do części *Klimat* oraz z części *Energia* do części *Gospodarka*[129];
– *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* do części *Aktywa państwowe*[130];
– *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* do części *Rodzina*[131];
– *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, *Gospodarka*, *Obrona narodowa*, *Rozwój wsi*, *Transport* oraz *Turystyka* do części *Aktywa państwowe*[132].

Przeniesień planowanych wydatków budżetowych, o których mowa wyżej, dokonano na podstawie rozporządzeń, którym nadano moc wsteczną wynoszącą od kilku tygodni do nawet 10 miesięcy. Tylko rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2020 r.[133] dotyczącemu przeniesienia wydatków z części *Sprawy zagraniczne* do części: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* oraz *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* nie nadano mocy wstecznej. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. 22 grudnia 2020 r.

Co prawda, brak *vacatio legis*, jak również nadawanie wstecznej mocy obowiązywania aktowi normatywnemu, jest w polskim porządku prawnym dopuszczalne[134], to jednak w ocenie Najwyżej Izby Kontroli stosowanie tego typu praktyki powinno być ograniczane, w szczególności w sytuacji dokonywania zmian dysponentów części budżetowych oraz urzędów obsługujących poszczególnych ministrów, gdyż wpływa to negatywnie na przejrzystość gospodarowania środkami budżetu państwa oraz prawidłowe wykonywanie zadań kierowników urzędów administracji rządowej. Istotnym jest, aby prawo było przewidywalne i budziło zaufanie, a podmioty prawa, w tym przypadku konstytucyjni ministrowie rządu mieli pewność, że w danej sytuacji postępują zgodnie z obowiązującym prawem.

129 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 520) znowelizowane rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 maja 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 937) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2423).

130 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, w tym kwot wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1176).

131 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lipca 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1210).

132 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 sierpnia 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz.1401).

133 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2301).

134 Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Art. 5 tej ustawy stanowi ponadto, iż przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Dodatkowo Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż dnia 25 listopada 2020 r. zostało wydane – na podstawie art. 172 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych[135] – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetu państwa oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2020[136]. Mocą przedmiotowego rozporządzenia dokonano przeniesień wydatków budżetu państwa pomiędzy trzema częściami – zwiększenie nastąpiło w części *Praca* zaś zmniejszenie w częściach *Zabezpieczenie społeczne* i *Rodzina*. Rozporządzenie to weszło w życie 26 listopada 2020 r., natomiast rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii[137] oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej[138] zostały ogłoszone i weszły w życie już 6 października 2020 r. Ponadto z mocą wsteczną od 6 października zaczęły obowiązywać rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r.: w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii[139] oraz w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej[140]. Ministerstwa te zostały utworzone w drodze przekształcenia polegającego na wyłączeniu z dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obsługującego sprawy działów: praca, rodzina i zabezpieczenie społeczne komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu praca i włączeniu ich do nowo utworzonego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Z uwagi na powyższe regulacje 13 października 2020 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii a Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań między innymi w zakresie dysponenta części oraz dysponenta trzeciego stopnia w obszarze dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich ujętych w planie finansowym w części *Praca*. Zadania wskazane w porozumieniu miały być realizowane do 31 grudnia 2020 r., na podstawie odpowiednich upoważnień i pełnomocnictw, przez pracowników komórek Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej dotychczas je realizujących. W celu obsługi organizacyjnej zadań części *Praca*, 19 października 2020 r. pomiędzy dyrektorami generalnymi obu ministerstw zostało zawarte porozumienie, między innymi w zakresie obsługi finansowo-księgowej środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia, a także dysponenta Funduszu Pracy i dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Dnia 8 kwietnia 2020 r. zawarto również porozumienie pomiędzy Ministrem Klimatu a Ministrem Środowiska, którego celem było zapewnienie wsparcia organizacyjnego nowo utworzonemu Ministerstwu Środowiska. Potrzeba zawarcia przedmiotowego porozumienia wynikała między innymi z tego, iż 21 marca 2020 r., na mocy rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r., wydanych na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów, Minister Środowiska, którego obsługę zapewniało nowo utworzone Ministerstwo Środowiska, stał się dysponentem części *Środowisko*, a Minister Klimatu przestał być dysponentem tej części. Na podstawie § 2 ust. 2 porozumienia,

135 W razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej. W rozporządzeniu tym mogą być również określone dla utworzonego lub przekształconego ministerstwa kwoty wynagrodzeń w podziale na części i działy budżetu państwa.

136 Dz. U. poz. 2089.

137 Rozporządzenie określające Ministra Rozwoju Pracy i Technologii jako dysponenta czterech części budżetowych, w tym części *Praca*.

138 Dz. U. poz. 1723. W myśl tego rozporządzenia Minister Rodziny i Polityki Społecznej jest dysponentem części *Rodzina* i *Zabezpieczenie społeczne*.

139 Dz. U. poz. 1736.

140 Dz. U. poz. 1735.

w dniu 9 kwietnia 2020 r. Dyrektorzy Generalni Ministerstwa Klimatu i Ministerstwa Środowiska zawarli porozumienie uszczegóławiające zasady i zakres współpracy. Porozumienia te obejmowały sprawy z zakresu między innymi zapewnienia przez Ministerstwo Klimatu obsługi finansowo-księgowej poprzez dokonywanie dyspozycji środkami na rachunkach bankowych właściwych dla części *Środowisko*, prowadzenia ksiąg rachunkowych, sporządzania, podpisywania i przekazywania okresowych sprawozdań, obsługi czynności związanych z nadzorem nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi przez Ministra Środowiska. Jako podstawę prawną zawarcia porozumień wskazano akty tworzące Ministerstwo Środowiska i przekształcające Ministerstwo Klimatu oraz powierzające nowo powołanemu Ministrowi Środowiska kierowanie działem środowisko i dysponowanie częścią *Środowisko*.

Ponadto pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Ministrem Infrastruktury zawarte zostało porozumienie z 10 listopada 2020 r. (z mocą obowiązującą od 2 listopada[141]), na podstawie którego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi udzielił wybranym pracownikom Ministerstwa Infrastruktury upoważnień i pełnomocnictw do prowadzenia spraw w jego imieniu w zakresie dysponowania częścią *Rybołówstwo,* w tym do prowadzenia obsługi finansowo-księgowej dysponenta części oraz dysponenta trzeciego stopnia. Następnie w dniu 15 lutego 2021 r. zawarte zostało kolejne porozumienie pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zapewnienia dostępu przez pracowników Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi do zasobów informatycznych współdzielonych przez te ministerstwa, jak również zapewnienia przez Ministerstwo Infrastruktury obsługi informatycznej tychże zasobów oraz wspólnego przetwarzania danych osobowych w ramach tych zasobów. Co istotne, drugie porozumienie obowiązywało z mocą od 2 listopada 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r.

W celu zapewnienia ciągłości realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich w 2020 r. niektórzy ministrowie zawarli porozumienia, na mocy których upoważniano dotychczasowych dysponentów do wykonywania zadań związanych z dysponowaniem częścią budżetową, w tym zadań finansowo-księgowych.

Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje możliwości zawierania porozumień pomiędzy dysponentami części budżetowych, na mocy których możliwe byłoby powierzanie dysponowania całością lub fragmentem części budżetowych.

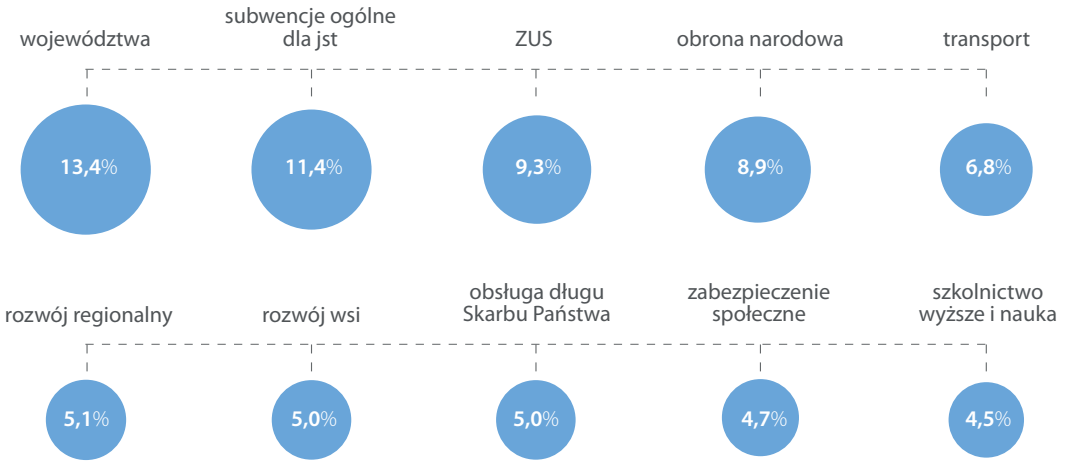
Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo ustanowienia nowych dysponentów w zakresie przywołanych wyżej części budżetowych przypisane im zadania były niekiedy realizowane przez innych, w większości dotychczasowych dysponentów w oparciu o porozumienia zawarte bez podstawy prawnej. Porozumienia zostały zawarte przez ministrów obsługiwanych przez nowo utworzone, przekształcone ministerstwa, w tym ministrów właściwych do spraw odpowiednich działów administracji rządowej, dla których środki na wydatki budżetowe zaplanowane były w innych częściach budżetowych. Najwyższa Izba Kontroli, nie negując konieczności podejmowania działań w celu kontynuacji działalności, podtrzymuje jednak swoje stanowisko, wyrażone w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku,* iż stosowanie rozwiązań, o których była mowa wyżej, budzi wątpliwości natury formalno-prawnej i ma negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych.

[141] Z dniem 2 listopada 2020 r. na mocy rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, wydanych na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy o RM, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stał się, a Minister Infrastruktury przestał być dysponentem części Rybołówstwo.

Dochody i wydatki według klasyfikacji budżetowej

Dochody budżetu państwa realizowane były w 141 częściach budżetowych, z czego 92,1% wszystkich dochodów zrealizowano w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Na pozostałe 7,9% dochodów w największej części składały się dochody zrealizowane części *Klimat* (2,4%) i *Obsługa długu Skarbu Państwa* (1,9%). Suma zrealizowanych dochodów 62 części budżetowych nie przekroczyła 1 mln zł. Dochody budżetu środków europejskich realizowane są natomiast tylko i wyłącznie w jednej części budżetowej, tj. *Dochody budżetu środków europejskich.*

Infografika 17. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. według części o najistotniejszych kwotach wydatków



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. wydatki budżetu państwa realizowane były w 153 częściach budżetowych[142], w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 63 częściach[143], w tym w 16 województwach i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym.

Podobnie jak w latach poprzednich, wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich charakteryzowały się dużą koncentracją. W 28 częściach budżetowych (w tym 11 województwach) zrealizowano 90% wydatków, podczas gdy pozostałe 10% wydatków realizowanych było w 125 częściach. Tylko w ramach trzech części budżetowych *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* oraz *Obrona narodowa* zrealizowano 29,6% wszystkich wydatków. W 66 częściach budżetowych wydatki te nie przekroczyły 50 mln zł.

Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczone w 2020 r. na zwalczanie skutków epidemii COVID-19 wyniosły 23 250 mln zł, z tego 67,3% (15 656,4 mln zł) z budżetu państwa[144] oraz 32,7% z budżetu środków europejskich (7593,6 mln zł). Ponad 78% wydatków

142 W 2019 r. wydatki budżetu państwa realizowane były w 151 częściach budżetowych. Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 marca 2020 r. utworzono dwie nowe części budżetowe Klimat i Aktywa Państwowe.

143 W 2019 r. wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 60 częściach budżetu państwa.

144 W tym wydatki niewygasające w kwocie 502 mln zł w następujących częściach: Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – 0,2 mln zł, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 404,6 mln zł, Kultura i ochrona dziedzictwa Narodowego – 3,4 mln zł, Rozwój wsi – 18,5 mln zł, Sprawy wewnętrzne – 24,8 mln zł, Żegluga śródlądowa – 2 mln zł i Wojewodowie – 48,6 mln zł.

budżetu państwa dotyczyło *dotacji i subwencji,* w tym głównie wpłat do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przekazanych za pośrednictwem części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* w kwocie 9567,5 mln zł. Środki przeznaczone na zasilenie Funduszu stanowiły 61,1% wydatków budżetu państwa przewidzianych na przeciwdziałanie COVID-19. Natomiast wydatki bieżące (2475 mln zł) stanowiły 15,8% tych wydatków i zostały przeznaczone między innymi na zakup środków ochrony osobistej, wyrobów medycznych i sfinansowanie działań dotyczących organizacji powrotnego transportu lotniczego.

Wydatki budżetu państwa dotyczące przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19 w 85% zrealizowano w czterech częściach budżetu państwa tj.: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (10 732,6 mln zł), *Zdrowie* (982,9 mln zł), *Energia* (801 mln zł) i *Województwa* (785,6 mln zł). Wydatki w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,* poza wskazanymi już wcześniej środkami dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, dotyczyły między innymi finansowania transportu osób, które z powodu wprowadzonych ograniczeń miały utrudniony powrót do domu oraz transportu towarów służących przeciwdziałaniu COVID-19, realizacji umów w zakresie zakupu środków do walki z epidemią oraz usprawnienia komunikacji i przeprowadzenia kampanii informacyjnej. Realizowane zaś w poszczególnych województwach wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w największym stopniu dotyczyły zakupu sprzętu medycznego i ochrony osobistej, zwrotu kosztów zatrudnienia personelu medycznego oraz organizacji miejsc kwarantanny.

Wydatki budżetu środków europejskich na przeciwdziałanie COVID-19 w ponad 67% wydatkowano w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (2823,4 mln zł) i Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (2322,2 mln zł). Środki te zostały przeznaczone między innymi na wsparcie dla przedsiębiorstw, placówek ochrony zdrowia oraz domów pomocy społecznej i innych instytucji opieki.

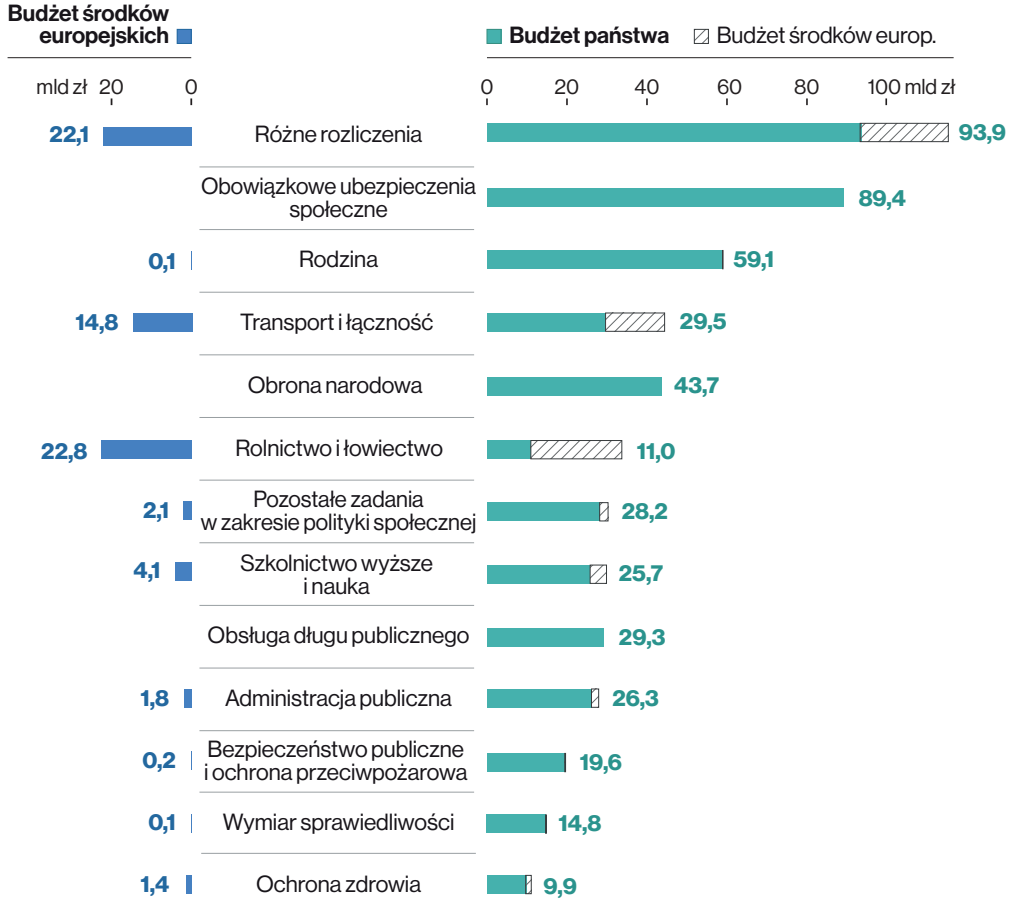
W 2020 r. wykonane wydatki budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* wyniosły 298,3 mln zł, tj. 100% planu. Ponad 95% wydatków przeznaczone było na wydatki bieżące jednostek budżetowych, w tym na wydatki osobowe wraz z pochodnymi od wynagrodzeń przeznaczono 81,9% budżetu Najwyższej Izby Kontroli, a na podróże służbowe – 1,1%. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki Najwyższej Izby Kontroli wzrosły o 3,8%, w tym wydatki osobowe wraz z pochodnymi wzrosły o 5%, zaś wydatki majątkowe o 40% i stanowiły 4,8% wszystkich wydatków.
Dochody budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* zrealizowano w kwocie 1,6 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu do 2019 roku o 59,7%.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. realizowano w 32 działach, z czego dochody zrealizowane w trzech działach, tj. *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*, *Różne rozliczenia,* jak również *Rolnictwo i łowiectwo* odpowiadały za ponad 93% wszystkich dochodów. Łączne dochody zrealizowane w 24 działach o najniższych dochodach nie przekroczyły 1% dochodów ogółem.

W porównaniu do 2019 r. liczba działów klasyfikacji budżetowej nie uległa zmianie, a wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich realizowano w 33 działach. Ponad 50% wszystkich wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2018–2020 zrealizowano w czterech działach. W 2020 r. były to działy *Różne rozliczenia* – 19,8%, *Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne* – 15,3%, *Rodzina* – 10,1% oraz *Transport* – 7,6%. W latach 2018–2019 wśród czterech działów o największych wydatkach występował również dział *Obrona narodowa* obecnie

zajmujący piąte miejsce pod względem kwoty wydatków – 7,5%. Zmiana ta spowodowana była wzrostem udziału działu *Transport* o 2,3 punkty procentowe. W porównaniu do roku poprzedniego udział czterech działów z największymi wydatkami nieznacznie spadł do poziomu 52,7%, podczas gdy w 2019 r. wyniósł 57,7%. Do kolejnych czterech działów o największym udziale w kwocie zrealizowanych wydatków ogółem w 2020 r., stanowiącym 23,5% wydatków należy zaliczyć *Obronę narodową*, *Rolnictwo*, *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* oraz *Szkolnictwo wyższe i naukę*. Tym samym można stwierdzić, że ponad 76% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich koncentrowało się w ośmiu wskazanych wyżej działach. W pozostałych 25 działach zrealizowano łącznie 23,8% wydatków ogółem.

Infografika 18. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskiej w 2020 r. według działów klasyfikacji budżetowej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Od kilku lat działem o największych zrealizowanych wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich był dział *Różne rozliczenia,* w którym najistotniejszymi pozycjami wydatków były subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych oraz środki na finansowanie regionalnych programów operacyjnych. Zrealizowane w tym dziale wydatki wyniosły w 2020 r. 116 016 mln zł i były o 8906,7 mln zł większe niż w roku poprzednim. Na przyrost wydatków wpłynęło zwiększenie wydatków budżetu państwa o 10,1% i wydatków budżetu środków europejskich o 1,5%. Wzrost

wydatków w największym stopniu dotyczył subwencji ogólnej (o 5267,9 mln zł) oraz rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej (o 3107,6 mln zł).

Drugim działem pod względem wielkości poniesionych wydatków były *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne,* wydatki w dziale tym w 2020 r. wyniosły 89 420,6 mln zł i były o 1326,9 mln zł wyższe niż w 2019 r. W porównaniu do roku poprzedniego wzrosły wydatki przeznaczone dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zaś zmniejszyły się dla Funduszu Rezerwy Demograficznej odpowiednio o 6597,1 mln zł (o 16,9%) oraz 7436,5 mln zł (o 85,1%).

Podobnie jak w roku 2019, trzecim pod względem wielkości wykonanych wydatków był dział *Rodzina,* w którym wydatki wyniosły 59 156,7 mln zł (większe o 21,2% niż rok wcześniej). Największa część wydatków w tym dziale dotyczyła kosztów realizacji programu *Rodzina 500 plus,* na który przeznaczono w 2020 r. 40 626 mln zł, tj. o 9445,8 mln zł (o 30,3%) więcej niż w 2019 r. Wzrost wydatków na realizację programu związany był w największym stopniu z rozszerzeniem programu na wszystkie dzieci w tym dzieci umieszone w instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Kolejne miejsce pod względem wielkości zrealizowanych w 2020 r. wydatków zajmuję dział *Transport i łączność,* którego wydatki osiągnęły kwotę 44 299,4 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu do 2019 r. o 18 835,5 mln zł (o 74%). Największy wzrost dotyczył wydatków przeznaczonych na infrastrukturę kolejową (o 7225,3 mln zł) i drogi publiczne krajowe (o 2908,6 mln zł). Nową kategorią wydatków, która pojawiła się w analizowanym roku, była wpłata na działalność Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 4900 mln zł. Co istotne, blisko 17% wydatków działu *Transport i łączność* (7342,4 mln zł) ujęte zostało w wykazie wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego.

W porównaniu do roku poprzedniego względem analizowanego największy, bo ponad czterokrotny wzrost zrealizowanych wydatków dotyczył działu *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej,* gdzie kwota 26 500 mln zł została przekazana na potrzeby Funduszu Solidarnościowego i stanowiła 86,2% wszystkich przychodów tego Funduszu i jednocześnie 87,5% wydatków tego działu.

Tabela 16. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2017-2020 według działów klasyfikacji budżetowej

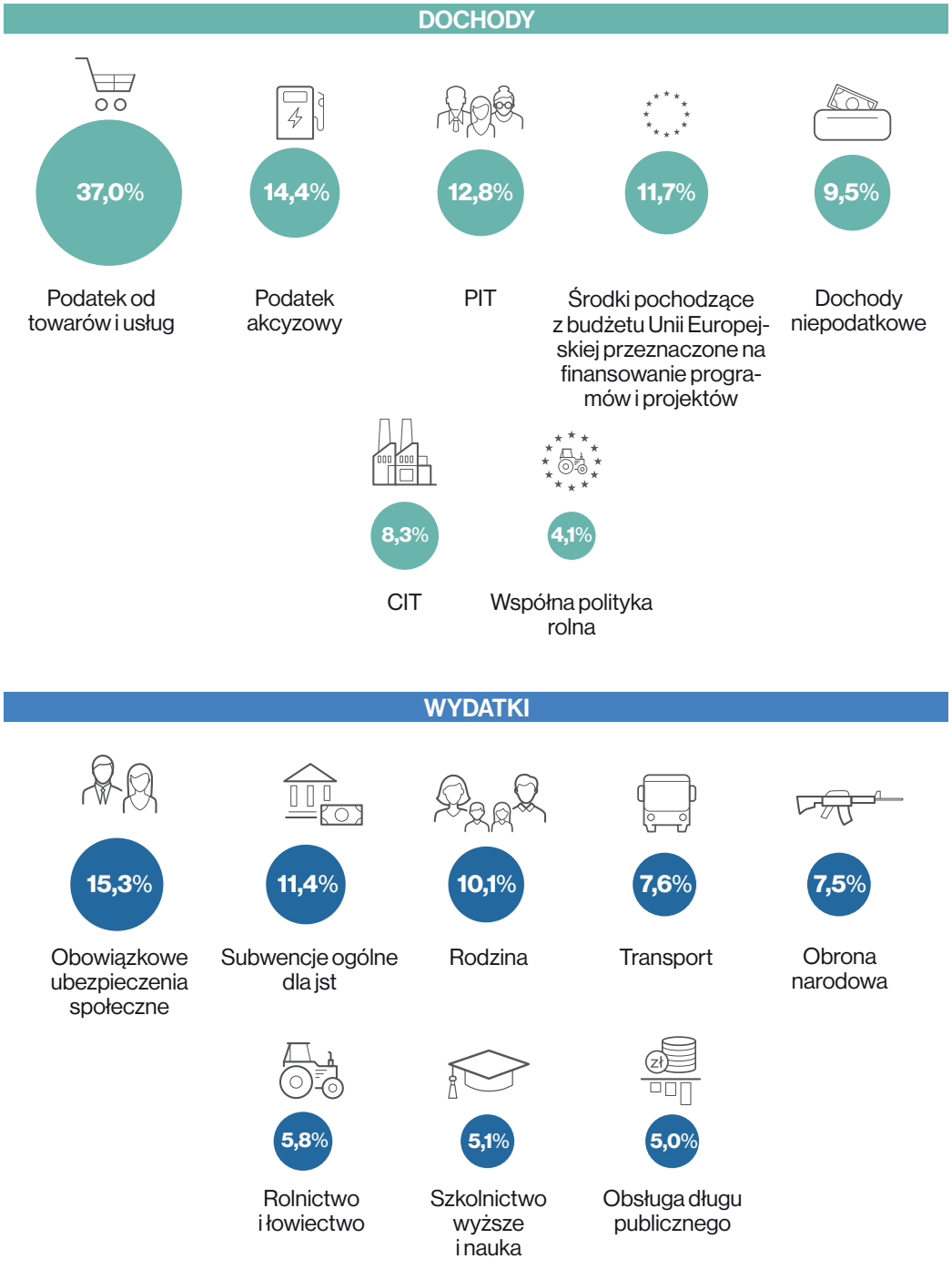
Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2020	
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	423,8	457,3	485,2	585,6	86,2	13,8
Różne rozliczenia, z tego:	82,9	98,4	107,1	116,0	81,0	19,0
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	54,3	56,4	61,8	67,0	100	0,0
Rozliczenia z budżetem ogólnym UE	15,7	18,7	21,7	24,8	100	0,0
Regionalne Programy Operacyjne	10,6	20,6	23,2	23,6	6,4	93,6
Pozostałe	2,3	2,7	0,4	0,5	100	0,0

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2020	
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	78,3	76,8	88,1	89,4	100	0,0
Rodzina	39,3	39,9	48,8	59,2	99,8	0,2
Transport i łączność	24,6	30,8	25,5	44,3	66,7	33,3
Obrona narodowa	29,8	34,8	35,7	43,7	100	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	24,3	29,7	28,3	33,7	32,5	67,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	6,3	6,2	7,0	30,3	93,2	6,8
Szkolnictwo wyższe i nauka	22,8	24,9	27,4	29,8	86,3	13,7
Obsługa długu publicznego	29,6	29,5	27,3	29,3	100	0,0
Administracja publiczna	15,6	15,6	16,9	28,1	93,7	6,3
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	16,1	16,8	18,9	19,7	99,2	0,8
Wymiar sprawiedliwości	12,2	12,7	13,7	14,9	99,3	0,7
Ochrona zdrowia	10,1	11,7	11,7	11,3	87,9	12,1
Pozostałe działy	28,8	29,7	28,8	36,0	67,7	32,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły odpowiednio 84,2% i 15,8% wszystkich dochodów. Na przestrzeni lat 2019–2020 udział dochodów budżetu państwa w łącznej kwocie dochodów nieznacznie spadł z 84,5%, przy jednoczesnym wzroście dochodów budżetu środków europejskich w tym okresie o 7,5%. W zrealizowanych wydatkach ogółem wydatki budżetu państwa stanowiły 86,2%, a wydatki budżetu środków europejskich 13,8%.

Infografika 19. Największe pozycje dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 498,8 mld zł i były o 5,8% wyższe od planu po zmianie oraz o 5,2% wyższe niż w 2019 r.**
- **Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa wyniósł 88,2% i obniżył się w porównaniu do 2019 r. (91,7%), na korzyść dochodów niepodatkowych.**
- **Dochody podatkowe wyniosły 370,3 mld zł, tj. 105,9% prognozy po zmianie oraz 100,8% wykonania roku poprzedniego.**
- **Relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności podatkowych do zapłaty z tego tytułu wyniosła 99,4% i poprawiła się o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do 2019 r.**
- **Stan zaległości podatkowych na koniec 2020 r. wyniósł 109,1 mld zł i były to w dużej części dynamicznie narosłe w poprzednich latach zobowiązania w podatku od towarów i usług, wymierzone po kontrolach skarbowych w wyniku wykrycia istotnych nieprawidłowości.**
- **Niska była ściągalność zaległości z lat ubiegłych, ich dochodzenie było w większości nieskuteczne, gdyż podmioty (przeważnie „słupy"), którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.**
- **Istotnie pogorszyły się mierniki skuteczności egzekucji, na obniżenie wyników wpłynęły głównie ograniczenia związane z sytuacją epidemiczną.**
- **W 2020 r., podobnie jak w roku poprzednim, w strukturze dochodów budżetu środków europejskich dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (69%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (25,9%).**

W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020 plan dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich ustalono w kwocie 471 615,7 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 498 832,3 mln zł i były o 27 216,6 mln zł wyższe od wielkości prognozowanej, tj. o 5,8%.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 24 747,9 mln zł, tj. o 5,2% wyższe niż w roku poprzednim.

Infografika 20. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

2.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 419 795,7 mln zł i były o 21 124 mln zł, tj. o 5,3% wyższe od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W odniesieniu do planu określonego w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. były niższe o 15 544,3 mln zł, tj. o 3,6%. W porównaniu do roku poprzedniego, dochody budżetu państwa były wyższe o 19 260,4 mln zł (o 4,8%).

Największe dochody budżetu państwa stanowiły dochody podatkowe, które wyniosły 370 261,8 mln zł, tj. 88,2% dochodów ogółem. Kolejnym istotniejszym składnikiem były dochody niepodatkowe w kwocie 47 401,9 mln zł (11,3%). Ponadto w 2020 r. uzyskano środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi w wysokości 2132 mln zł.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa obniżył się z 91,7% w 2019 r. do 88,2% w 2020 r. na korzyść dochodów niepodatkowych. Dochody niepodatkowe stanowiły 11,3% dochodów budżetu państwa, podczas kiedy rok wcześniej 7,8%. Nie zmienił się w porównaniu do poprzedniego roku udział w dochodach ogółem wpływów ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej[145], który wyniósł 0,5%.

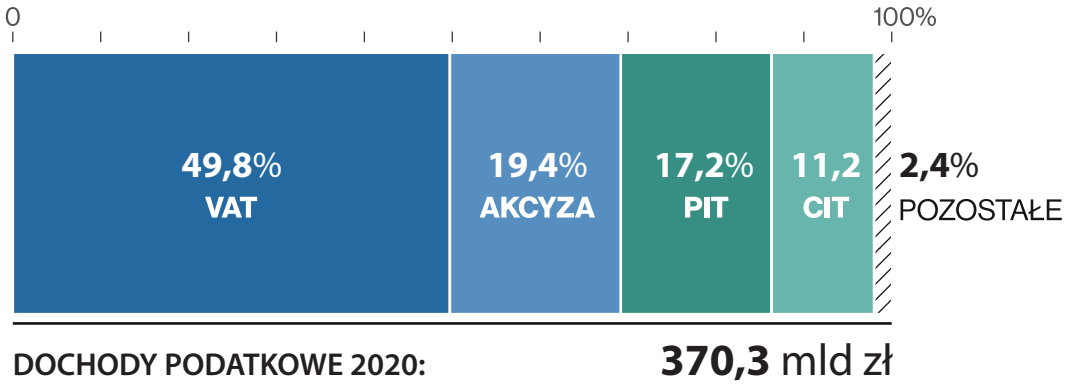
2.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe wyniosły 370 261,8 mln zł i w porównaniu do prognozy określonej w znowelizowanej ustawie budżetowej w kwocie 349 740 mln zł były wyższe o 20 521,8 mln zł, tj. o 5,9%.

145 Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wydatków poniesionych na realizację projektów pomocy technicznej.

Infografika 21. Struktura dochodów podatkowych w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wyższe od planu po zmianie dochody uzyskano z większości źródeł podatkowych, w tym z podatku od towarów i usług (o 14 551,9 mln zł, tj. o 8,6%), podatku akcyzowego (o 3387,3 mln zł, tj. o 5%) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (o 2793,1 mln zł, tj. o 7,3%). Nieznacznie poniżej planu zostały wykonane dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 302,6 mln zł, tj. o 0,5%).

Tabela 17. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	315 257,4	349 353,8	367 290,7	349 740,0	370 261,8	105,9	100,8
podatek od towarów i usług	156 801,2	174 947,1	180 891,8	170 000,0	184 551,9	108,6	102,0
podatek akcyzowy	68 261,3	72 108,5	72 395,9	68 400,0	71 787,3	105,0	99,2
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	52 668,8	59 558,7	65 444,9	64 100,0	63 797,4	99,5	97,5
zryczałtowany podatek dochodowy	7 525,3	8 217,2	9 302,9	9 322,0	9 254,5	99,3	99,5
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1 146,3	1 823,1	1 598,3	1 217,0	1 222,4	100,4	76,5
podatek dochodowy od osób prawnych	29 758,5	34 640,9	39 984,7	38 500,0	41 293,1	107,3	103,3
podatek od niektórych instytucji finansowych	4 341,2	4 507,4	4 700,4	4 740,0	4 822,1	101,7	102,6
podatek od gier	1 640,2	1 901,9	2 336,6	2 300,0	2 337,9	101,6	100,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 786,2	1 689,1	1 536,5	1 700,0	1 672,1	98,4	108,8

[1] Ustawa budżetowa na rok 2020 znowelizowana 28 października 2020 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Prognoza wykonania dochodów podatkowych za 2019 r. w kwocie 367 973 mln zł, stanowiąca bazę do planowania dochodów na 2020 r., przyjęta podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na 2020 r., była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody podatkowe za 2019 r. wyniosły 367 290,7 mln zł i stanowiły 99,8% kwoty założonej przy planowaniu.

Prognoza dochodów podatkowych przyjęta w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. w kwocie 390 038,7 mln zł okazała się nierealna w efekcie niemożliwego do przewidzenia na etapie prac nad ustawą budżetową spowolnienia gospodarczego spowodowanego epidemią COVID-19, natomiast założenia przyjęte przy nowelizacji ustawy budżetowej dotyczące rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej okazały się ostrożne. W 2020 r. w ujęciu realnym produkt krajowy brutto obniżył się o 2,7%, wobec założonego w ustawie o zmianie ustawy budżetowej spadku o 4,6%. Nieco korzystniejsza niż prognozowano była sytuacja na rynku pracy.

Dochody podatkowe w I półroczu 2020 r. wyniosły 165 548,4 mln zł i stanowiły 42,4% pierwotnej prognozy. Dochody te były o 11 712,7 mln zł, tj. o 6,6%, niższe od wykonanych w analogicznym okresie 2019 r. Był to skutek znacznie słabszej realizacji dochodów podatkowych w II kwartale 2020 r. Za okres od stycznia do marca 2020 r. dochody wyniosły 86 495,1 mln zł i były o 2661 mln zł, tj. o 3,2%, wyższe od wykonanych w tym okresie w 2019 r., a za okres od kwietnia do czerwca 2020 r. wyniosły 79 053,3 mln zł i były o 14 373,7 mln zł, tj. o 15,4%, niższe od wykonanych w analogicznym okresie 2019 r. W II półroczu 2020 r. sytuacja się poprawiła. Dochody podatkowe wyniosły 204 713,3 mln zł i były o 14 683,7 mln zł, tj. o 7,7%, wyższe od wykonanych w okresie lipiec-grudzień 2019 r.

Dochody ze wszystkich tytułów podatkowych, pomimo ich dobrej realizacji w II półroczu 2020 r., były ostatecznie niższe od prognozy zawartej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. Razem dochody podatkowe były o 19 776,9 mln zł, tj. o 5,1%, niższe od pierwotnej prognozy. Największe różnice pomiędzy wykonaniem a prognozą wystąpiły w dochodach z podatku od towarów i usług (11 948,1 mln zł), podatku akcyzowego (3295,7 mln zł) i podatku dochodowego od osób fizycznych (2757,6 mln zł). W 2020 r. nie wystąpiły dochody z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej zaplanowane w pierwotnej ustawie budżetowej w kwocie 662,7 mln zł. Ustawą z dnia 12 grudnia 2019 r.[146] kontynuowano zawieszenie stosowania przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej[147] do 30 czerwca 2020 r. Następnie ustawą z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o COVID-19 zawieszenie to przedłużono do końca 2020 r.

W związku z istniejącym stanem zagrożenia i w celu minimalizacji negatywnych skutków spowodowanych epidemią COVID-19 między innymi wprowadzono:
- dla podatników podatku dochodowego możliwość odliczenia przez podatników, którzy ponieśli negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19, straty (do 5 mln zł) poniesionej w 2020 r. już w rozliczeniu rocznym za 2019 r., a także możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania darowizn na cele związane z przeciwdziałaniem COVID-19[148];
- na czas określony preferencyjne stawki podatku VAT na darowizny określonego rodzaju towarów oraz dostawy produktów leczniczych i dezynfekujących[149];

146 Ustawa z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. poz. 2497).

147 Dz. U. z 2020 r. poz. 1293.

148 Rozwiązania wprowadzone czterema ustawami tarczowymi.

149 Zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz. U. poz. 527, ze zm.).

– czasowe zwolnienie z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych[150].

Na poziom zrealizowanych dochodów podatkowych wpłynęły działania uszczelniające system podatkowy, w tym wdrożone w latach poprzednich, takie jak:
– mechanizm podzielonej płatności,
– system teleinformatyczny izby rozliczeniowej (STIR) służący do przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych.

Ważniejsze rozwiązania wprowadzone w 2020 r. to: wdrożony od 1 stycznia 2020 r. obowiązek podawania na paragonie fiskalnym numeru identyfikacji podatkowej podatnika VAT żądającego do tego zakupu faktury. Z powodu utrudnień spowodowanych wybuchem epidemii zmienione zostały terminy wejścia w życie niektórych rozwiązań mających na celu dalsze uszczelnienie systemu podatkowego. O pół roku przesunięto terminy rozpoczęcia ewidencjonowania przez niektóre branże sprzedaży na rzecz osób nieprowadzących działalności gospodarczej na kasach online[151]. Dla przedsiębiorców świadczących usługi gastronomiczne, a także prowadzących sprzedaż węgla, brykietu i podobnych paliw przeznaczonych do celów opałowych termin ten przesunięto z 1 lipca 2020 r. na 1 stycznia 2021 r. Z tego samego powodu zawieszono czasowo obowiązek raportowania schematów podatkowych oraz przesunięto termin rozpoczęcia raportowania schematów transgranicznych według przepisów zmienionych w 2020 r.

W porównaniu do roku poprzedniego, dochody podatkowe zwiększyły się o 2971,1 mln zł, tj. o 0,8%. Było to wynikiem przede wszystkim wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług (o 3660,1 mln zł, tj. o 2%) i podatku dochodowego od osób prawnych (o 1308,4 mln zł, tj. o 3,3%), przy równoczesnym obniżeniu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1647,5 mln zł, tj. o 2,5%) i podatku akcyzowego (o 608,6 mln zł, tj. o 0,8%).

Tabela 18. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT i CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100,0	100,0	100,0	100,0	90,0	91,9	91,7	88,2
podatki pośrednie, w tym:	71,9	71,3	69,6	69,9	64,7	65,5	63,8	61,6
podatek od towarów i usług	49,7	50,1	49,3	49,8	44,7	46,0	45,2	44,0
podatek akcyzowy	21,7	20,6	19,7	19,4	19,5	19,0	18,1	17,1
podatek dochodowy od osób fizycznych	16,7	17,0	17,8	17,2	15,0	15,7	16,3	15,2
podatek dochodowy od osób prawnych	9,4	9,9	10,9	11,2	8,5	9,1	10,0	9,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

150 Zmiany wprowadzone rozporządzeniem w sprawie zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych z dnia 7 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 377), z dnia 21 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 500) oraz z dnia 27 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 544, ze zm.).

151 Dane rejestrowane przy użyciu kasy online, a także dane o zdarzeniach istotnych dla pracy kasy są przekazywane w sposób ciągły i zautomatyzowany do prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej systemu teleinformatycznego Centralnego Repozytorium Kas.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa obniżył się do 88,2% z 91,7% w 2019 r., nie wystąpiły natomiast istotne zmiany w strukturze dochodów podatkowych. W strukturze dochodów podatkowych wzrósł udział dochodów z podatku od towarów i usług. Udział ten wyniósł 49,8% i wzrósł o 0,5 punktu procentowego w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrósł także z 10,9% do 11,2% udział dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Pozostałymi podatkami stanowiącymi podstawowe źródło dochodów podatkowych były: podatek akcyzowy – 19,4% dochodów podatkowych ogółem, podatek dochodowy od osób fizycznych – 17,2%. W porównaniu do roku poprzedniego ich udział w strukturze dochodów podatkowych był niższy, odpowiednio o 0,3 punktu procentowego i o 0,6 punktu procentowego.

Tabela 19. Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	%			
Dochody podatkowe do PKB, w tym:	15,8	16,5	16,0	15,9
podatek od towarów i usług	7,9	8,2	7,9	7,9
podatek akcyzowy	3,4	3,4	3,2	3,1
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,6	2,8	2,9	2,7
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,4	0,4
podatek dochodowy od osób prawnych	1,5	1,6	1,7	1,8
podatek od niektórych instytucji finansowych	0,2	0,2	0,2	0,2
podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,1	0,1	0,1	0,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto utrzymała się na poziomie zbliżonym do osiągniętego w 2019 r.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 184 551,9 mln zł i były o 14 551,9 mln zł, tj. o 8,6%, wyższe od prognozowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej w kwocie 170 000 mln zł. W porównaniu do pierwotnej prognozy w kwocie 196 500 mln zł były niższe o 11 948,1 mln zł, tj. o 6,1%. Dochody te były o 3660,1 mln zł, tj. o 2% wyższe od wykonanych w 2019 r.[152]

Prawidłowo określono wysokość przewidywanego wykonania dochodów w 2019 r., przyjętych jako podstawa planu dochodów na rok 2020. Zrealizowane dochody za 2019 r. wyniosły 180 891,8 mln zł i były niższe od prognozowanych o 1108,2 mln zł, tj. o 0,6%.

Sytuacja makroekonomiczna po wybuchu w marcu 2020 r. epidemii COVID-19, wynikająca między innymi z trudnej sytuacji podatników w związku z wprowadzonymi obostrzeniami lub ograniczeniami w prowadzeniu działalności (w szczególności w branży gastronomicznej, turystycznej, hotelarskiej, transportowej) wpływała niekorzystnie na gromadzenie dochodów z podatku od towarów i usług.

[152] W ujęciu pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, tempo wzrostu dochodów z VAT było podobne.

Zrealizowane w okresie styczeń-luty 2020 r. dochody były o 3122,2 mln zł, tj. o 9,7% wyższe od zrealizowanych w analogicznych miesiącach 2019 r. Podatnicy podatku od towarów i usług wpłacili wówczas o 2556,4 mln zł, tj. o 5,1% więcej niż przed rokiem, a urzędy skarbowe zwróciły podatek od towarów i usług niższy o 561 mln zł, tj. o 3,1%. W grudniu 2019 r., w związku z planowanym wdrożeniem nowego centralnego systemu ewidencyjno-księgowego Poltax2B Plus, urzędy skarbowe wypłaciły podatnikom zwroty podatku od towarów i usług, obsługiwane jeszcze w poprzednim systemie, w kwocie 1204,1 mln zł, których termin płatności upływał w styczniu 2020 r. Zwroty podatku od towarów i usług zrealizowane przez urzędy skarbowe w 2019 r. były o 16 413,7 mln zł, tj. o 17% wyższe niż w 2018 r.

W okresie od marca do czerwca 2020 r. wykonane dochody z tytułu podatku od towarów i usług były o 11 314,9 mln zł, tj. o 20,7% niższe od zrealizowanych w tym okresie w 2019 r. Wpływ miały na to niższe wpłaty podatników i wyższe niż w analogicznych miesiącach poprzedniego roku zwroty podatku od towarów i usług. Podatnicy VAT wpłacili w tych miesiącach o 6041,3 mln zł, tj. o 6,6%, mniej, a urzędy skarbowe zwróciły podatnikom o 5283,9 mln zł, tj. o 14,3% wyższy podatek od towarów i usług. W II kwartale 2020 r., tj. w pierwszych miesiącach obowiązywania ograniczeń spowodowanych epidemią COVID-19, urzędy skarbowe przyspieszyły, w porównaniu do I kwartału 2020 r., proces zwracania przedsiębiorcom podatku od towarów i usług.

Sytuacja w zakresie realizacji dochodów z podatku od towarów i usług poprawiła się w II półroczu 2020 r., w którym odnotowano dwucyfrowe tempo wzrostu dochodów. Podatnicy wpłacili podatek od towarów i usług wyższy o 7175 mln zł, tj. o 4,7% niż w II półroczu 2019 r., a urzędy skarbowe zwróciły podatek od towarów i usług niższy o 4678,5 mln zł, tj. o 8,1%. Dochody w tym okresie wyniosły 106 133 mln zł i były wyższe od wykonanych w II półroczu 2019 r. o 11 852,9 mln zł, tj. o 12,6%. Wysoki wzrost dochodów w tym okresie wynikał z wyraźnego spadku kwot przekazanych podatnikom zwrotów podatku od towarów i usług.

W całym 2020 r. wpływy z podatku od towarów i usług wyniosły 297 697,5 mln zł i były o 3690,1 mln zł, tj. o 1,3% wyższe niż w 2019 r. Zwroty podatku od towarów i usług wyniosły 113 118,8 mln zł i były nieznacznie, tj. o 44,3 mln zł (o 0,04%), wyższe niż w 2019 r. Wdrożenie w dniach 11–12 stycznia 2020 r. we wszystkich urzędach skarbowych nowego systemu ewidencyjno-księgowego Poltax2B Plus wpłynęło na wydłużenie w pierwszych miesiącach 2020 r. średniego czasu zwrotu podatku od towarów i usług. Był on zwracany w styczniu i lutym 2020 r. średnio o 18 dni dłużej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego (średni czas zwrotu w styczniu wyniósł 58 dni, a w lutym 55 dni). Po wybuchu w marcu epidemii COVID-19 urzędy skarbowe przyspieszyły, w stosunku do stycznia oraz lutego 2020 r., dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług przedsiębiorcom. Urzędy skarbowe jeszcze w marcu 2020 r. zwracały podatek od towarów i usług średnio 51 dni od otrzymania deklaracji, a od kwietnia do sierpnia średni czas zwrotu był krótszy niż 45 dni. Najszybciej podatek od towarów i usług był zwracany w kwietniu (średnio 42 dni) oraz maju (średnio 37 dni). Średni czas zwrotu w całym 2020 r. wyniósł 48 dni (w 2019 r. – 40 dni).

Spożycie prywatne w 2020 r. wzrosło nominalnie o 0,1%, gdy w znowelizowanej ustawie budżetowej prognozowano, że o 1,1% obniży się. W 2019 r. wzrosło w stosunku do 2018 r. o 6,4%.

Sprzedaż detaliczna, po 5,4% wzroście w 2019 r., obniżyła się w porównaniu do roku poprzedniego o 3,1%.

W wyniku wdrożonych, przede wszystkim w latach poprzednich, działań mających na celu ograniczenie oszustw podatkowych doszło do obniżenia poziomu ubytków w dochodach z podatku o towarów i usług. Na te dodatkowe wpływy złożyły się w szczególności efekty z tytułu umożliwienia

od 1 lipca 2018 r. dokonywania płatności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności[153] oraz obowiązkowego stosowania przez podatników VAT tego mechanizmu od 1 listopada 2019 r.[154] w odniesieniu do dostawy towarów i świadczenia usług udokumentowanych fakturami, których wartość brutto przekracza 15 tys. zł i w których wykazano transakcje w zakresie towarów lub usług wymienionych w dodanym do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[155] załączniku nr 15. Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności objął w szczególności dostawy towarów i świadczenia usług, które były do 31 października 2019 r. objęte mechanizmem odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialnością podatkową, wymienione w załączniku nr 11, 13 i 14 ustawy o podatku od towarów i usług. W 2020 r. z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przeprowadzono 84,8 mln transakcji (w 2019 r. – 27,1 mln transakcji).

W celu dalszego uszczelnienia systemu podatkowego i ograniczenia niekorzystnych dla gromadzenia dochodów podatkowych zjawisk w 2020 r. wprowadzono zasadę, zgodnie z którą w przypadku sprzedaży zaewidencjonowanej przy zastosowaniu kasy rejestrującej potwierdzonej paragonem fiskalnym fakturę na rzecz podatnika podatku lub podatku od wartości dodanej wystawia się wyłącznie, jeżeli paragon potwierdzający dokonanie tej sprzedaży zawiera numer, za pomocą którego nabywca towarów lub usług jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej[156].

Luka podatku od towarów i usług, rozumiana jako różnica pomiędzy teoretycznymi, wynikającymi z obowiązujących przepisów, a faktycznymi wpływami z podatku od towarów i usług, w tym wynikająca z wyłudzeń i oszustw, bankructw podatników podatku od towarów i usług czy pomyłek, według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów zmniejszyła się do 10,8% potencjalnych wpływów. W 2018 r. i 2019 r. wynosiła średnio 12%, a w 2017 r. – 14,1%.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 71 787,3 mln zł i były wyższe od prognozowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej o 3387,3 mln zł, tj. o 5%. W porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. były niższe o 3295,7 mln zł, tj. o 4,4%, a w porównaniu do uzyskanych w 2019 r. niższe o 0,8%.

Prognoza dochodów za 2019 r. przyjęta jako podstawa do planu dochodów na 2020 r. była prawidłowa. Zrealizowane dochody w 2019 r. wyniosły 72 395,9 mln zł i były o 0,7% wyższe od prognozowanych.

Niższe w porównaniu do 2019 r. dochody zrealizowano z opodatkowania paliw silnikowych (o 1318,5 mln zł, tj. o 3,9%), samochodów osobowych (o 725,3 mln zł, tj. o 23,9%) oraz gazu do napędu silników spalinowych (235,6 mln zł, tj. o 20,9%). Wykonanie niższych niż w roku poprzednim dochodów było spowodowane głównie spadkiem popytu na te wyroby po ogłoszeniu w marcu

153 Mechanizm podzielonej płatności (ang. *split payment*) wprowadzony od 1 lipca 2018 r. ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 62, ze zm.). Polega on na tym, że płatność za towar lub usługę jest dokonywana przez nabywcę w wartości netto na rachunek bankowy dostawcy, natomiast pozostała zapłata odpowiadająca kwocie podatku od towarów i usług, jest płacona na specjalne konto dostawcy – rachunek VAT.

154 Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1751, ze zm.).

155 Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.

156 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1520, ze zm.).

2020 r. stanu epidemii COVID-19. Dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na spadek dochodów było obniżenie stawek podatku na paliwa silnikowe – benzynę silnikową, olej napędowy, gaz LPG. Od 1 stycznia 2020 r. na podstawie art. 40 pkt 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej[157] stawki akcyzy zostały obniżone o 28 zł/1000 l (wraz z obniżką stawek nastąpiła podwyżka o tę samą kwotę opłaty paliwowej, w 2019 r. analogiczna obniżka stawek akcyzy wynosiła 25 zł/1000 l), a następnie na podstawie art. 51 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 o 17 zł/1000 l. Według szacunków Ministerstwa Finansów łączny skutek obniżenia stawek wpłynął na zmniejszenie dochodów o 0,5 mld zł.

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 32 572,7 mln zł, co stanowiło 101,6% znowelizowanej prognozy. Ich udział w dochodach z podatku akcyzowego ogółem obniżył się z 46,8% w 2019 r. do 45,4%. Zgodnie z danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego w 2020 r. popyt na olej napędowy spadł o 1% w porównaniu do 2019 r., a na benzynę silnikową o 8%.

Dochody z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych wyniosły 891,9 mln, tj. 106,5% prognozy zawartej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej. W okresie styczeń-czerwiec 2020 r. wykonane dochody (380,4 mln zł) stanowiły 26,7% pierwotnej prognozy i były niższe od wykonanych w analogicznym okresie 2019 r. o 24,2%. Zgodnie z danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego w 2020 r. popyt na gaz LPG spadł o 12% w porównaniu do 2019 r.

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły 2310,4 mln zł i były o 32,7% wyższe od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Niskie wykonanie dochodów w początkowych miesiącach epidemii oraz bezprecedensowy charakter sytuacji wpłynęły na przygotowanie ostrożnej prognozy dochodów budżetowych podczas nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. Wysoki spadek dochodów w porównaniu do analogicznych miesięcy 2019 r. odnotowano w kwietniu i maju 2020 r. – odpowiednio o 70,6% i 67,9%. W okresie styczeń-czerwiec 2020 r. zrealizowane dochody (987,3 mln zł) stanowiły 31,3% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. i były o 35,3% niższe od wykonanych w tym okresie w poprzednim roku. W 2020 r. zarejestrowano, według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG, o 22,9% mniej nowych samochodów osobowych niż w roku poprzednim.

Znacznie poniżej prognozy zostały zrealizowane wpływy z podatku akcyzowego od energii elektrycznej. Dochody wyniosły 436,5 mln zł i były o 35,6% niższe od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz o 51,6% od pierwotnej prognozy. W I półroczu 2020 r. dochody te były o połowę niższe od zrealizowanych w analogicznym okresie 2019 r., a w całym 2020 r. zmniejszyły się o 41,8%. W 2019 r. obniżona została stawka akcyzy na energię elektryczną. Skutki tej zmiany wpłynęły na obniżenie poziomu dochodów uzyskanych również w 2020 r. Według danych GUS w 2020 r. dostawy na rynek energii elektrycznej obniżyły się o 2% w porównaniu do roku poprzedniego, a produkcja spadła o 4,1%. Wpływ miało na to okresowe zmniejszenie produkcji przemysłowej związane z rozwojem epidemii COVID-19 i wprowadzonymi ograniczeniami w działalności podmiotów gospodarczych.

Zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego dochody z opodatkowania akcyzą napojów alkoholowych oraz wyrobów tytoniowych. Wpływ miało na to podniesione od 1 stycznia 2020 r., na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2019 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym[158], stawki podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe będące używkami, w tym alkohol etylowy, piwo, wino, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, wyroby nowatorskie.

157 Dz. U. z 2021 r. poz. 717.

158 Dz. U. poz. 2523.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 21 460 mln zł. Były wyższe od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej o 4,5%, a w odniesieniu do 2019 r. zwiększyły się o 2,7%. Na przestrzeni ostatnich lat obserwowane jest zmniejszenie się skali nielegalnego rynku papierosów, tj. według badań Instytutu Doradztwa i Badań Rynku ALMARES udział „szarej strefy" w obrocie papierosami w 2020 r. wynosił przeciętnie ok. 9,4%, w porównaniu do 9,9% w 2019 r. Jednym z czynników, który mógł wpłynąć na uszczelnienie rynku, było wprowadzenie ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[159] Systemu Śledzenia Wyrobów Tytoniowych Track&Trace, stosowanego na terenie całej Unii Europejskiej, począwszy od 20 maja 2019 roku.

Łączne dochody z opodatkowania wyrobów alkoholowych wyniosły 13 379,1 mln zł i były o 12,2% wyższe od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz o 10,7% w porównaniu do uzyskanych w 2019 r.

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 9424 mln zł i były wyższe od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 1179,4 mln zł. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. produkcja wódki czystej spadła o 6,9% w odniesieniu do 2019 r. Pozytywnie na dochody budżetowe w 2020 r. wpływała sprzedaż innych wysokoprocentowych napojów alkoholowych. Import whisky wzrósł odpowiednio o 14,6% ilościowo i 10,1% wartościowo.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3527,9 mln zł, co stanowiło 107,6% znowelizowanej prognozy. Były też o 5,3% wyższe od dochodów z tego tytułu wykonanych w 2019 r. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego dostawy piwa na rynek zmniejszyły się o 2,7% w porównaniu do 2019 r., a produkcja piwa o 4,1%.

Dochody z podatku akcyzowego od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 427,2 mln zł, co stanowiło 106,1% znowelizowanej prognozy. W porównaniu do 2019 r. dochody te wzrosły o 8,9%.

Łącznie dochody od wymienionych grup wyrobów wynosiły 71 050,7 mln zł, co stanowiło 99% dochodów z podatku akcyzowego. Wpływy z opodatkowania pozostałych grup wyrobów wyniosły 736,6 mln zł i były o 17,9% wyższe od prognozy przyjętej przy nowelizacji ustawy budżetowej. W porównaniu do 2019 r. były wyższe o 21%. W 2020 r. po raz pierwszy zrealizowano dochody z opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych (6 mln zł) i wyrobów nowatorskich (9,8 mln zł)[160].

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 63 797,4 mln zł i stanowiły 99,5% prognozy przyjętej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej oraz 95,9% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. Od dochodów zrealizowanych w 2019 r. były niższe o 1647,5 mln zł, tj. o 2,5%.

[159] Dz. U. poz. 638.

[160] Na podstawie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 12 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 137, ze zm.) płyn do papierosów elektronicznych wraz z wyrobami nowatorskimi stały się wyrobami akcyzowymi podlegającymi opodatkowaniu akcyzą. W okresie przejściowym, tj. od 1 lutego 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. do tych wyrobów akcyzowych stosowana była zerowa stawka akcyzy. Następnie, rozporządzeniem Ministra Finansów z 30 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1159) zaniechano poboru podatku akcyzowego od płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich, w stosunku do których obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym powstał w okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 września 2020 r.

Prognoza wykonania dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r., przyjęta jako podstawa planu dochodów na 2020 r. na etapie prac nad pierwotną ustawą budżetową była prawidłowa. Dochody za 2019 r. wyniosły 65 444,9 mln zł i były o 0,3% wyższe od ich prognozowanego wykonania.

Saldo rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób fizycznych[161] za 2019 r. było dla budżetu państwa o 812 mln zł mniej korzystne od salda za 2018 r., a dla całego sektora finansów publicznych o 1627 mln zł[162]. Na wynik wpłynęło głównie rozliczenie podatników opodatkowanych według skali podatkowej. Saldo rozliczenia tej grupy podatników za 2019 r. w porównaniu do salda za 2018 r. było dla budżetu państwa mniej korzystne o 535 mln zł, a dla całego sektora finansów publicznych o 1081 mln zł.

Efektywna stawka podatku dla podatników rozliczających się według skali podatkowej za 2019 r. wyniosła 8,78% i była o 0,10 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki podatku za 2018 r. oraz zbliżona do efektywnej stawki za 2017 r. (8,74%).

Dochody z podatku rozliczanego według skali podatkowej stanowiły największą część dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, wynoszącą ponad 56%. W 2020 r. dochody te były o 7,2% niższe od zrealizowanych w 2019 r. Na niższe wykonanie dochodów z tytułu podatku wpłacanego za bieżące okresy, jak i na mniej korzystny wynik rozliczenia rocznego za 2019 r. wpłynęły zmiany wprowadzone w trakcie 2019 r., w tym:

– zwolnienie od 1 sierpnia z opodatkowania przychodów osób, które nie ukończyły 26 lat, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł[163];
– obniżenie od 1 października stawki podatku z 18% na 17% dla dochodów do 85 528 zł (stawka 32% dla dochodów ponad 85 528 zł nie zmieniła się) oraz podwyższenie kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, tzw. kosztów pracowniczych[164].

Szacowano, że rozwiązania te zmniejszą dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2020 r. łącznie o 3,7 mld zł.

Na wielkość wykonanych dochodów miało również wpływ przesunięcie na 2021 r. terminów płatności zaliczek pobranych przez płatników, którzy ponieśli negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu epidemii COVID-19, z tytułu wypłacanych za październik, listopad i grudzień 2020 r. wynagrodzeń, świadczeń i zasiłków[165].

Sytuacja na rynku pracy okazała się lepsza niż prognozowano przygotowując zmianę ustawy budżetowej. Założono wówczas, że fundusz płac i emerytur, z uwzględnieniem wypłat 13. emerytury,

161 Saldo rozliczenia rocznego to różnica między kwotami podatku do zapłaty i do zwrotu wykazywanymi przez podatników w rozliczeniach rocznych.

162 Tj. saldo uwzględniające rozliczenie dochodów: według skali podatkowej, według stawki 19% od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej, z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych oraz z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych.

163 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 1394). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy do przychodów uzyskanych w 2019 r. limit zwolnienia od podatku wynosi 35 636,67 zł.

164 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1835).

165 Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego (Dz. U. poz. 2054) termin płatności zaliczki za październik 2020 r. przesunięto do 20 maja 2021 r., za listopad 2020 r. do 20 czerwca 2021 r., a za grudzień 2020 r. do 20 lipca 2021 r.

wzrośnie o 2,6%. Według szacunków Ministerstwa Finansów fundusz ten wzrósł o 4,3%. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej według danych Głównego Urzędu Statystycznego wyniosło 5167 zł i było o 5% wyższe niż w 2019 r. (prognozowano, że wzrośnie o 3,5%).

Dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej wzrosły o 10,1% w porównaniu do 2019 r. Znaczący wzrost dochodów z tego źródła wystąpił w warunkach wyhamowania wzrostu gospodarczego oraz mniej korzystnego (o 65 mln zł) dla budżetu państwa salda rozliczenia rocznego za 2019 r. Dochody z tytułu podatku rozliczanego w tej formie stanowiły ponad 27% dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wyniosły łącznie 53 314,9 mln zł i stanowiły 99,6% prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one o 1680,1 mln zł, tj. o 3,1%, niższe od planowanych w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r., a o 1216 mln zł, tj. o 2,2%, niższe w porównaniu do wykonanych w 2019 r.

Dochody ze zryczałtowanego podatku wyniosły 9254,5 mln zł i stanowiły 99,3% prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do planu z pierwotnej ustawy budżetowej były niższe o 641 mln zł, tj. o 6,5%. Były one także niższe o 48,4 mln zł, tj. o 0,5% od zrealizowanych w 2019 r.

Dochody ze zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych wzrosły o 182,2 mln zł, tj. o 4,9% w porównaniu do 2019 r. i stanowiły 42% dochodów ze zryczałtowanego podatku dochodowego. Zrealizowane zostały w kwocie 3883,4 mln zł, tj. o 60,5 mln zł (o 1,5%) niższej od planowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej i o 165,8 mln zł (o 4,1%) niższej od planowanych w pierwotnej ustawie budżetowej.

Wpływy z tytułu ryczałtu od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodu z tytułu udziału w funduszach kapitałowych wyniosły 1817,8 mln zł i porównaniu do prognozy przyjętej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej i ustawy budżetowej były niższe odpowiednio o 9% i o 20%. Wpływy z tego tytułu były niższe od zrealizowanych w 2019 r. o 402 mln zł, tj. o 18,1%.

Dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych w 2020 r. wyniosły 1222,4 mln zł, co stanowiło 100,4% prognozy ze znowelizowanej ustawy budżetowej. W porównaniu do planowanych w pierwotnej ustawie budżetowej były niższe o 26,4%. Były też niższe od zrealizowanych w 2019 r. o 375,9 mln zł, tj. o 23,5%.

Wpłaty podatników od dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych wyniosły 5,7 mln zł i były o 7,2 mln zł niższe w porównaniu do wykonanych w 2019 r.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[166], udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił w 2020 r. 50,01% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,08 punktu procentowego, w porównaniu do 2018 r. o 0,18 punktu procentowego, a w porównaniu do 2017 r. o 0,27 punktu procentowego. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z tego podatku wynosił 38,16%, podczas gdy w latach 2017–2019 odpowiednio 37,89%, 37,98%, 38,08%.

166 Dz. U. z 2021 r. poz. 38, ze zm.

Udział powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2017–2020 nie zmieniał się i wynosił dla powiatów 10,25%, dla województw – 1,60%. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pomniejszono także o udział związku metropolitalnego w województwie śląskim[167].

Tabela 20. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
Wpływy[1]	88 887,6	100 770,5	111 059,0	108 756,1
dochody budżetu państwa	43 995,2	49 513,9	54 530,9	53 314,9
udział związku metropolitalnego	7,0	348,6	375,8	363,5
udziały jednostek samorządu terytorialnego,	44 885,4	50 907,9	56 152,3	55 077,6
z tego:				
gmin	34 196,9	38 807,2	42 831,7	42 026,8
powiatów	9 245,4	10 466,8	11 522,0	11 288,7
województw	1 443,2	1 633,8	1 798,6	1 762,1

[1] Dane obejmują wpływy, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udział, tj. wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pobieranego na zasadach ogólnych oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 41 293,1 mln zł i były o 2793,1 mln zł, tj. o 7,3% wyższe od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do planu z ustawy budżetowej z 14 lutego 2020 r. były niższe o 706,9 mln zł, tj. o 1,7%.

Prawidłowa była prognoza dochodów za 2019 r. przyjęta jako podstawa planu dochodów na 2020 r. Zrealizowane dochody w 2019 r. wyniosły 39 984,7 mln zł i były o 0,8% niższe od prognozowanych.

Zrealizowane dochody były o 1308,4 mln zł, tj. o 3,3%, wyższe od uzyskanych w 2019 r. Na wzrost ten złożyły się wyższe niż w roku poprzednim wpłaty od przedsiębiorstw niefinansowych oraz wyraźnie niższe od banków i pozostałych instytucji finansowych.

Wynik rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych za 2019 r. był o 1400 mln zł niższy dla budżetu państwa w porównaniu do wyniku za 2018 r., a dla całego sektora finansów publicznych o 1815 mln zł.

Tempo wzrostu produktu krajowego brutto w ujęciu nominalnym było znacznie niższe niż w roku poprzednim. W 2020 r. wzrosło o 1,3%, podczas gdy w 2019 r. o 8,1%. Na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej prognozowano, że produkt krajowy brutto nominalnie obniży się o 1,7% w stosunku do 2019 r.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od przedsiębiorstw niefinansowych wyniosły 47 397 mln zł i były o 6399,9 mln zł, tj. o 15,6% wyższe od wykonanych w 2019 r. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych był o 9,7% wyższy

[167] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730, ze zm.).

od uzyskanego w 2019 roku[168]. Wykazał go mniejszy odsetek podmiotów: 80,4% ogółu przedsiębiorstw wobec 81,8% rok wcześniej. Znacznie, o 84,4%, zwiększyła się wykazana przez pozostałe przedsiębiorstwa strata netto (w poprzednim roku obniżyła się).

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od banków i pozostałych instytucji finansowych w 2020 r. wyniosły 5161 mln zł i były o 4706,7 mln zł, tj. o 47,7% niższe od wykonanych w 2019 r. Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2020 r., według danych Głównego Urzędu Statystycznego, był o 45,3% niższy od uzyskanego w 2019 roku[169].

Efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych za 2019 r. wyniosła 16,96% i była o 0,19 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki podatku za 2018 r., w tym:
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 9%[170] wyniosła 7,89% i była o 5,58 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki za 2018 r.; tak duża zmiana było rezultatem obniżenia od 1 stycznia 2019 r. stawki podatku z 15% do 9%;
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,49% i była o 0,11 punktu procentowego wyższa od efektywnej stawki podatku za 2018 r.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych wyniosły 60,5 mln zł i były o 50,5 mln zł wyższe od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz o 38,7 mln zł od prognozowanych w pierwotnej ustawie. Dochody te były także wyższe od wykonanych w 2019 r. (o 38,9 mln zł).

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2017–2020 wynosił 22,86%, z tego udział gmin 6,71%, powiatów 1,40%, a województw 14,75%.

Tabela 21. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
Wpływy	38 144,4	44 339,8	50 886,4	52 618,5
dochody budżetu państwa	29 758,5	34 640,9	39 984,7	41 293,1
udziały jednostek samorządu terytorialnego,	8 383,0	9 697,6	10 901,7	11 325,5
z tego:				
gmin	2 459,2	2 846,8	3 200,2	3 342,8
powiatów	513,7	593,8	668,6	691,0
województw	5 410,1	6 257,0	7 032,9	7 291,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

168 Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2020 r. Informacja sygnalna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 23 marca 2021 r. Dane dla 17,7 tys. przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących księgi rachunkowe, w których liczba pracujących wynosi 50 i więcej osób.

169 Wyniki finansowe banków w 2020 r. Informacja sygnalna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 6 kwietnia 2021 r.

170 Z zastosowaniem 9% stawki podatkowej mogli rozliczać się podatnicy, których przychody osiągnięte w roku podatkowym nie przekraczały równowartości 1 200 000 euro.

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły 4822,1 mln zł i stanowiły 101,7% prognozy przyjętej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej oraz 98,9% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r.

W porównaniu do 2019 r. dochody z podatku od aktywów niektórych instytucji finansowych były wyższe o 121,7 mln zł, tj. o 2,6%. Wartość aktywów tych instytucji wzrosła w 2020 r. o 8,7%, w tym o 26,1% aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych (które obniżają podstawę opodatkowania). Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów wzrósł z 17% do 20%.

Wpłaty podatku pochodziły głównie od banków krajowych oraz krajowych zakładów ubezpieczeń. Podmioty te zadeklarowały 86,4% i 12,4% podatku ogółem (w 2019 r. było to 85,7% i 13% podatku ogółem).

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 2337,9 mln zł, tj. 101,6% prognozy zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r., były niższe o 322,1 mln zł, tj. o 12,1%. Zrealizowane dochody były nieznacznie wyższe, tj. o 1,3 mln zł od dochodów wykonanych w 2019 r.

Wprowadzone po wybuchu epidemii COVID-19 obostrzenia, w tym czasowe zamknięcie działalności oraz odwołanie imprez sportowych wpłynęły na realizowane przez poszczególne sektory gier przychody. Kasyna gry, których działalność prowadzona jest stacjonarnie zadeklarowały o 30,2%, tj. o 138,3 mln zł niższy podatek niż w 2019 r. Natomiast w efekcie wzrostu sprzedaży gier kasynowych przez Internet (objętych monopolem państwa), zadeklarowany z tego tytułu podatek był ponad dwukrotnie wyższy niż w 2019 r., tj. o 83,8 mln zł.

Największy udział w strukturze wpływów miał podatek zadeklarowany przez sektor zakładów wzajemnych. Wpływy z tego tytułu wyniosły 874 mln zł i były o 6,1% wyższe w porównaniu do 2019 r. Kolejny rok z rzędu zaobserwowano zmniejszenie szarej strefy w obszarze internetowych zakładów wzajemnych, w 2020 r. do poziomu 9,4%. Z danych Ministerstwa Finansów opublikowanych 8 marca 2021 r.[171] wynika, że spadek ten w porównaniu do roku poprzedniego wyniósł 3 punkty procentowe. Udział szarej strefy w 2019 r. wynosił 12,4%, w 2018 r. – 16,5%, a w 2017 r. – 24,2%.

W efekcie rozwoju sieci salonów gier na automatach (objętych monopolem państwa) ponad dwukrotnie wzrósł podatek zadeklarowany z tytułu prowadzenia tej działalności. Na koniec 2020 r. liczba salonów wyniosła 522 wobec 201 na koniec 2019 r., a liczba eksploatowanych automatów 3,3 tys. wobec 1,4 tys. na koniec 2019 r. Podatek wyniósł 34,3 mln zł i był o 17,6 mln zł wyższy niż w 2019 r.

Na zbliżonym do roku poprzedniego poziomie pozostały wpływy z podatku od gier liczbowych i loterii pieniężnych, które organizowane są w formie monopolu państwa. Zadeklarowany z tego tytułu podatek wyniósł 985 mln zł i był o 1,2 mln zł niższy niż w 2019 r.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin, zaplanowano w wysokości 1700 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 1672,1 mln zł, co stanowiło 98,4% prognozy. Na etapie nowelizacji ustawy

[171] https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nt-sytuacji-na-rynku-gier-hazardowych-online

budżetowej prognoza dochodów w tym źródle nie była zmieniana. Dochody były o 135,6 mln zł, tj. o 8,8%, wyższe od wykonanych w 2019 r.

Od 1 listopada 2019 r., zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw[172], przyspieszono pobór podatku od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego. W 2019 r. podmioty odprowadziły podatek z powyższego tytułu za jeden miesiąc w kwocie 9,8 mln zł. W 2020 r. podatek odprowadzany był przez cały rok, co skutkowało wpływami z podatku od wydobycia tych kopalin w kwocie 113,5 mln zł. W porównaniu do prognozowanych dochody były niższe o 86,5 mln zł, tj. o 43,3%.

Wpływy z podatku od wydobycia miedzi i srebra wyniosły 1558,6 mln zł i były o 3,9% wyższe od prognozowanych. W porównaniu do 2019 r., kiedy to od 1 lipca obniżono stawki podatku dla miedzi i srebra o 15%[173], dochody wzrosły o 2,1%. Było to spowodowane głównie większym niż w 2019 r. wydobyciem miedzi (o 2,1%) i wyższą ceną miedzi (o 4%).

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 47 401,9 mln zł i były wyższe o 812 mln zł (o 1,7%) od prognozowanych w zmienionej ustawie budżetowej.

Dochody niepodatkowe były o 16 022,9 mln zł, tj. o 51,1%, wyższe niż w 2019 r. W 2020 r., po dwuletniej przerwie wystąpiła wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego w kwocie 7437,1 mln zł. Wzrost dochodów niepodatkowych wynikał także z uzyskania o 7050,6 mln zł wyższych wpływów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Tabela 22. Dochody niepodatkowe w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	33 671,7	28 887,9	31 379,0	46 589,9	47 401,9	101,7	151,1
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	16 825,2	19 801,6	20 861,6	31 034,6	32 001,1	103,1	153,4
wpłata z zysku NBP	8 740,9	-	-	7 437,1	7437,1	100,0	x
dochody z cła	3 555,7	4 034,6	4 409,0	4 680,0	4557,7	97,4	103,4

[172] Dz. U. poz. 1978. Na mocy ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2269) przewidziano, że podatek od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego będzie pobierany od 1 stycznia 2020 r. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych ustaw, która weszła w życie 1 listopada 2019 r. przyspieszyła termin poboru podatku od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego.

[173] Stawki podatku obniżono ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. poz. 968).

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
dywidendy i wpłaty z zysku	2 427,4	2 792,2	3 510,7	499,9	468,8	93,8	13,4
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 122,4	2 259,5	2 597,7	2 938,4	2937,2	100,0	113,1

[1] Ustawa budżetowa na rok 2020 znowelizowana 28 października 2020 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Cło

Dochody z cła wyniosły 4557,7 mln zł i w porównaniu do prognozy były niższe o 122,3 mln zł, tj. o 2,6%. Wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej (w euro) była o 7% niższa niż prognozowano, a efektywna stawka celna ukształtowała się na poziomie prognozowanym (1%). Średni kurs euro wyniósł 4,4444 zł i był wyższy od prognozowanego (4,2955 zł) i średniego kursu w 2019 r. (4,2980 zł).

W porównaniu do 2019 r. dochody były wyższe o 148,7 mln zł, tj. o 3,4%. Wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów UE była o 2,4% wyższa w porównaniu do 2019 r., a efektywna stawka celna obniżyła się o 0,04 punktu procentowego.

Zaległości celne na koniec 2020 r. wyniosły 135,7 mln zł i były o 20,5 mln zł niższe w porównaniu do stanu na koniec 2019 r., tj. o 13,1%. Z ewidencji odpisano przedawnione zaległości w kwocie 30,6 mln zł.

Zgodnie z regulacjami unijnymi 20% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 80% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej (przekazywane z części *Środki własne Unii Europejskiej*).

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dywidendy z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłaty z zysku wyniosły 468,8 mln zł i były o 31 mln zł niższe w porównaniu do prognozy określonej w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz o 3041,8 mln zł niższe od uzyskanych w 2019 r.

Tabela 23. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	2 427,4	2 792,2	3 510,7	499,9	468,8	93,8	13,4
dywidendy	2 017,4	1 864,6	2 856,4	499,9	536,1	107,2	18,8

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa	410,0	503,4	289,5	-	-67,3	X	X
wpłata z zysku BGK	-	424,3	364,7	-	-	-	X

[1] Ustawa budżetowa na rok 2020 znowelizowana 28 października 2020 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody z tytułu dywidend wyniosły 536,1 mln zł i były o 36,2 mln zł wyższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Na poziom zrealizowanych dochodów wpłynęły rozwiązania przyjęte ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw[174] i utworzenie państwowego funduszu celowego pn. Fundusz Inwestycji Kapitałowych. Przychodami funduszu w 2020 r. były między innymi środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy, a także zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy, z akcji należących do Skarbu Państwa oraz wpłaty z zysku spółek, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa[175]. W 2020 r. nie wystąpiły również dochody z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych. Na podstawie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[176] przedsiębiorstwa państwowe zostały zwolnione z wpłat za okres roku obrotowego, w którym wystąpił stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, oraz za okres roku obrotowego poprzedzającego rok obrotowy, w którym wystąpił którykolwiek z wyżej wymienionych stanów. W 2020 r. zwrócono przedsiębiorstwom państwowym kwotę 67,3 mln zł nadpłaconą z tytułu wpłat z zysku za 2019 r.

Większość dochodów z dywidend (prawie 92%) zrealizowano w utworzonej od 29 lutego 2020 r. części *Aktywa państwowe*. W celu przypisania dochodów uzyskiwanych z dywidend do właściwego organu, rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 sierpnia 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 plan wpływów z tytułu dywidend zostały przeniesiony z części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Rolnictwo, Rynki rolne, Transport, Energia* do części *Aktywa państwowe*. Dywidendy przekazało 35 spółek. Najwyższe kwoty wpłaciły trzy spółki:

– Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. – 261,7 mln zł;
– Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. – 82,4 mln zł;
– Grupa LOTOS S.A. – 68,8 mln zł.

Jednocześnie wymienione podmioty wpłaciły z tytułu podatków 48 384,1 mln zł (w tym 28 072,5 mln zł podatku akcyzowego), co stanowiło 11,1% wpływów podatkowych zrealizowanych w 2020 r. Dywidendy wpłacone do budżetu państwa przez te spółki były o 751 mln zł niższe niż

[174] Dz. U. poz. 492.
[175] Dz. U. z 2020 r. poz. 16.
[176] Dz. U. z 2021 r. poz. 737.

w roku poprzednim, z tego wpłaty PKN Orlen S.A. o 329,6 mln zł, Grupy LOTOS S.A. o 226,2 mln zł oraz PGNiG S.A. o 195,2 mln zł.

W części *Sprawy wewnętrzne*, dywidendę do budżetu państwa w kwocie 42 mln zł wpłaciła Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Wpłata ta stanowiła 100% wielkości prognozowanej (prognoza nie była zmieniana). W porównaniu do 2019 r. wpłata była niższa o 18 mln zł.

Na dzień 31 grudnia 2019 r. do Skarbu Państwa należały akcje i udziały w 426 spółkach:
– w 157 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, z których 135 prowadziło działalność,
– w 269 spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa, z których 203 prowadziło działalność.

W stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. liczba spółek, których akcje lub udziały należały do Skarbu Państwa zmniejszyła się o 4,9% (z 448 spółek). Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach na koniec 2019 r. wynosiła 88 724,9 mln zł[177].
Na 100 zł zaangażowanego kapitału zakładowego w wartościach nominalnych wpłynęło w 2020 r. do budżetu państwa 0,60 zł dywidendy, to jest mniej niż w latach 2017–2019 (w 2017 r. – 2,48 zł, w 2018 r. – 2,29 zł, 2019 r. – 3,33 zł).

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 32 001,1 mln zł i były o 966,5 mln zł, tj. o 3,1% wyższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. W odniesieniu do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. dochody te były wyższe o 20,2%. Dochody w tym źródle były o 11 139,4 mln zł, tj. o 53,4% wyższe od uzyskanych w 2019 r., głównie z powodu wzrostu o 7050,6 mln zł dochodów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz o 5625,4 mln zł dochodów z tytułu zarządzania długiem Skarbu Państwa.

Największe dochody zostały zrealizowane w następujących częściach:
– *Klimat* – 10 162, 6 mln zł;
– *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 8019,8 mln zł;
– *Sądy powszechne* – 2715,9 mln zł;
– *Środowisko* – 2498,7 mln zł;
– *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 2421,7 mln zł;
– *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 796,9 mln zł

oraz w 16 województwach – 2325,2 mln zł.

Dochody zrealizowane w wymienionych częściach budżetowych stanowiły 90,4% dochodów w tym źródle.

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych na koniec 2020 r. wyniosły 31 859,2 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. były wyższe o 2435,8 mln zł, tj. o 8,3%. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 92,5% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 29 462 mln zł. Stanowiły one 21,2% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 14 485,1 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 7468,2 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 3434,8 mln zł. Zaległości w wymienionych częściach stanowiły łącznie 86,2% zaległości w tym źródle dochodów.

[177] Dane według Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

Tabela 24. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	16 825,2	19 801,6	20 861,6	31 034,6	32 001,1	103,1	153,4
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 385,1	5 318,7	5420,2	12 743,7	12 516,6	98,2	230,9
Obsługa długu publicznego	1 161,9	1 096,0	2 394,4	7 824,9	8 019,8	102,5	334,9
Wymiar sprawiedliwości	2 607,1	2 495,5	2 711,5	2 483,4	2 807,2	113,0	103,5
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	2 331,6	2 318,5	2 540,3	2 129,5	2 392,1	112,3	94,2
Gospodarka mieszkaniowa	2 659,2	1 532,2	1 583,2	1 239,2	1 172,7	94,6	74,1
Transport i łączność	992,7	1 037,0	958,1	883,1	940,3	106,5	98,1
Rolnictwo i łowiectwo	652,4	1 421,8	1 207,9	863,1	898,8	104,1	74,4

[1] Ustawa budżetowa na rok 2020 znowelizowana 28 października 2020 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wyniosły 12 516,6 mln zł i zostały zrealizowane w 99,9% częściach *Klimat* i *Środowisko*, łącznie 12 500,1 mln zł. Główne źródło dochodów stanowiły wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wynoszące 12 128,1 mln zł. Wpływy te były o 7,8% wyższe od planowanych i ponad dwukrotnie wyższe od dochodów wykonanych w 2019 r.

W dziale *Obsługa długu publicznego* dochody wyniosły 8019,8 mln zł i były ponad trzykrotnie wyższe od dochodów uzyskanych w 2019 r., które wyniosły 2394,4 mln zł. Ponad 97% dochodów zrealizowano z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym.

W dziale *Wymiar sprawiedliwości* wykonane zostały dochody w kwocie 2807,2 mln zł. W części *Sądy powszechne* zgromadzono 96,7% dochodów w dziale, głównie z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (2247,5 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (377,5 mln zł).

Dochody w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* wyniosły 2392,1 mln zł i zgromadzone zostały prawie w całości w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Największy udział wynoszący ponad 58% stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat, które wynosiły 1388,8 mln zł wobec planowanych w wysokości 948,9 mln zł. Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wynosiły 639,4 mln zł, a wpływy z tytułu

kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień 428,3 mln zł. Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenie, które pomniejszyły dochody w tym źródle wyniosły 248,2 mln zł i były niższe od zapłaconych w 2019 r. o 71,8 mln zł.

Na wykonane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* dochody w kwocie 1172,7 mln zł złożyły się w 96,6% dochody zgromadzone przez wojewodów – 1132,7 mln zł. Największy udział miały dochody z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1119,6 mln zł).

W dziale *Transport i łączność* zrealizowano dochody w kwocie 940,3 mln zł, które w 84,8% uzyskano w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* 796,9 mln zł oraz w 13% w części *Transport* 122,3 mln zł. Dochody zrealizowane przez *Urząd Komunikacji Elektronicznej* pochodziły głównie z różnego rodzaju opłat, w tym opłat za koncesje i licencje oraz za użytkowanie częstotliwości. W części *Transport* największe dochody uzyskano z kar umownych naliczonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, a także z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie przez Urząd Lotnictwa Cywilnego świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów.

W dziale *Rolnictwo i łowiectwo* dochody wyniosły 898,8 mln zł i zostały zrealizowane w 55,3% w części *Rozwój wsi* (496,6 mln zł) oraz w 40,6% w 16 *Województwach* (364,8 mln zł). W dochodach części *Rozwój wsi* ujęto wpływy (444,5 mln zł) Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w tym z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Największe dochody wojewodowie uzyskali z opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii (328,6 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła badanie prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji, skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych oraz zasadności udzielenia ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty w 46 jednostkach. We wskazanym wyżej zakresie badanie przeprowadzono w jednostkach kontrolowanych w ramach części: *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, *Obrona narodowa*, *Sprawy wewnętrzne*, *Sprawiedliwość,* we wszystkich *Województwach* oraz w sześciu sądach powszechnych. W części *Zdrowie* badanie ograniczono do kontroli skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych. Skontrolowano należności z tytułu dochodów w kwocie 320 mln zł, co stanowiło 7,1% dochodów zrealizowanych przez dysponentów części, w których przeprowadzono badanie. Co do zasady dysponenci środków budżetowych prawidłowo ustalali należności z tytułu dochodów budżetowych oraz prowadzili działania windykacyjne, jak również zasadnie udzielali ulgi w spłacie należności pozostałych do zapłaty.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi lub zastrzeżenia w odniesieniu do 13 dysponentów, a kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 3 mln zł (0,9% badanej próby). Dotyczyły one przede wszystkim opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu wyegzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kwot dochodów przez dysponentów środków budżetowych oraz udzielania ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty, w tym w częściach:

– *Województwo opolskie* (1353,3 tys. zł)[178],
– *Sprawiedliwość* (933,1 tys. zł)[179].

[178] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie*. Nr ewid. 90/2021/P/21/001/LOP, Warszawa 2021.

[179] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz sprawiedliwości*. Nr ewid. 99/2021/P/21/001/KBP, Warszawa 2021.

W części *Województwo opolskie* w decyzjach w sprawie umorzenia zobowiązania dłużnika na kwotę 1 mln zł, Wojewoda Opolski nie wykazał zaistnienia przesłanki interesu publicznego, będącej podstawą umorzenia. Poza tym wydając decyzje w sprawach o umorzenie zobowiązań dwóch gmin (jednej gminie umorzono należności w kwocie 325 tys. zł, natomiast drugiej gminie odmówiono umorzenia należności), Wojewoda Opolski przekroczył granice uznania administracyjnego, gdyż treści uzasadnień tych decyzji zawierały całkowicie swobodne oceny podobnych stanów faktycznych.

W części *Sprawiedliwość* przewlekle gromadzono dokumentację dotyczącą należności od dłużnika z tytułu naliczenia kary umownej oraz zwrotu nienależnie pobranego wynagrodzenia w związku z odstąpieniem przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2016 r. od umowy. Na koniec 2020 r. należności z tego tytułu wraz z odsetkami wynosiły 933,1 tys. zł. Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2019 r. w części *Sprawiedliwość* Najwyższa Izba Kontroli wniosła o wdrożenie rozwiązań organizacyjno-prawnych, w tym ustalenie procedur dotyczących windykacji należności Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli oceniła działania związane z realizacją wniosku jako niewystarczające, gdyż w Ministerstwie Sprawiedliwości nadal nie wdrożono mechanizmów organizacyjno-prawnych zapewniających efektywną windykację należności.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 2132 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były niższe o 209,7 mln zł, tj. o 9%. Prognoza dochodów przyjęta w pierwotnej ustawie budżetowej nie była zmieniana. Dochody z tego źródła były o 266,5 mln zł, tj. o 14,3%, wyższe niż w 2019 r.

W budżecie państwa ujmowane są dochody (niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich) z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1459,9 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były one niższe o 292,9 mln zł (o 16,7%). Poniżej planu (o 100,3 mln zł) zrealizowano wpłaty z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 oraz (o 136,1 mln zł) z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wyniosły 23,6 mln zł i były o 11,5 mln zł niższe od prognozowanych. Dochody zrealizowano w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014–2021 (13,6 mln zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021 (10 mln zł).

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 166 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 5,7 mln zł, tj. o 3,5%.

Zrealizowano nieplanowane wpływy po ostatecznym rozliczeniu z Komisją Europejską realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 w kwocie 235,9 mln zł, w tym odsetki bankowe w kwocie 35,2 mln zł.

2.1.2. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2020 r. wyniosły 151 129,7 mln zł, z tego 119 064,3 mln zł należności podatkowe, a 32 065,4 mln zł należności niepodatkowe. Należności budżetu państwa były o 3,3% wyższe niż na koniec roku poprzedniego.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu podatków były o 2344 mln zł wyższe niż na koniec 2019 r. Przyrost należności pozostałych do zapłaty wyniósł 2% i zmniejszył się w porównaniu do roku poprzedniego.

Poprawiła się relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu. W 2020 r. wyniosła ona 99,4% i była o 0,7 punktu procentowego wyższa w porównaniu do roku poprzedniego, o 2 punkty procentowe wyższa w porównaniu do 2018 r. oraz o 4,6 punktów procentowych w porównaniu do 2017 r.

Z kwoty 119 064,3 mln zł niezapłaconych na koniec 2020 r. należności podatkowych 8,7% stanowiły łącznie należności: rozłożone na raty lub mające odroczony termin płatności, wynikające z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądów administracyjnych, objęte postępowaniem ugodowym lub układowym, czy postępowaniem upadłościowym lub egzekucją sądową. Odsetek takich należności na koniec 2020 r. zwiększył się, gdyż na koniec 2017 r. wyniósł 7,7%, na koniec 2018 r. 7,5%, a 8,1% na koniec 2019 r.

Tabela 25. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2017–2020 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	5:4	2017	2020
	mln zł					Struktura %	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tytułu	114 556,6	125 787,0	132 505,8	138 704,1	104,7	100	100
podatków, w tym:	92 359,5	101 087,8	105 295,5	109 104,3	103,6	80,6	78,7
podatek od towarów i usług	74 027,6	82 087,2	86 494,2	88 533,2	102,4	64,6	63,8
podatek akcyzowy	8 609,4	8 628,3	8 721,9	9 125,5	104,6	7,5	6,6
podatek dochodowy od osób fizycznych	6 693,6	6 797,8	6 718,9	7 271,0	108,2	5,8	5,2
podatek dochodowy od osób prawnych	2 921,9	3 495,4	3 305,0	4 118,9	124,6	2,6	3,0
pozostałych dochodów, w tym:	22 197,1	24 699,2	27 210,3	29 599,8	108,8	19,4	21,3
realizacja zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego	11 433,7	12 393,0	13 394,3	14 048,8	104,9	10,0	10,1
grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	714,9	1 121,6	2 188,8	3 015,7	137,8	0,6	2,2

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	5:4	2017	2020
	mln zł					Struktura %	
1	2	3	4	5	6	7	8
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	2 438,3	2 729,4	2 853,6	2 920,4	102,3	2,1	2,1
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1 511,7	1 594,3	1 742,8	1 878,5	107,8	1,3	1,4
wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień	620,6	901,8	1 225,8	1 340,0	109,3	0,5	1,0
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	670,8	540,3	505,5	513,6	101,6	0,6	0,4
cło	255,7	213,0	156,2	135,7	86,9	0,2	0,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W kwocie należności podatkowych pozostałych do zapłaty 91,6% stanowiły zaległości netto (109 104,3 mln zł). Tempo przyrostu zaległości było szybsze niż należności i wyniosło 3,6%. Wielkość zaległości podatkowych w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego wzrosła o 3808,8 mln zł. W 2019 r. wzrost ten wyniósł 4207,7 mln zł, tj. 4,2%. Relacja przyrostu zaległości podatkowych netto do zrealizowanych dochodów podatkowych wyniosła 1%, podobnie jak w roku poprzednim (1,1%). W 2017 r. relacja wyniosła 4,9%, a w 2018 r.– 2,5%.

Zaległości podatkowe stanowiły 78,7% zaległości budżetu państwa. W strukturze zaległości podatkowych z 82,1% w 2019 r. do 81,1% zmniejszył się udział zaległości w podatku od towarów i usług, pomimo że zaległości netto w tym podatku na koniec 2020 r. wyniosły 88 533,2 mln zł i były o 2039 mln zł (o 2,4%) wyższe niż na koniec roku poprzedniego. Zaległości w podatku akcyzowym stanowiły 8,4% stanu zaległości podatkowych, w podatku dochodowym od osób fizycznych – 6,7%, a w podatku dochodowym od osób prawnych – 3,8%.

Zobowiązania wymagalne największych dłużników, tj. podmiotów posiadających zaległości powyżej jednego miliona złotych we wpłatach należności podatkowych i niepodatkowych z tytułów stanowiących dochody budżetu państwa (ewidencjonowane w urzędach skarbowych), stanowiły 83,4% tych zaległości ogółem na koniec 2020 r., podobnie jak na koniec roku poprzedniego (83,8%). Liczba największych dłużników wzrosła z 14 221 na koniec 2019 r. do 14 727 na koniec 2020 r., a kwota zaległości tej grupy podmiotów z 93 894,1 mln zł do 97 368 mln zł (o 3473,9 mln zł).

Po 2019 r., w którym nastąpiła poprawa, w porównaniu do wyników z lat 2017–2018, skuteczności i efektywności egzekucji zaległości podatkowych, efekty pracy administracji skarbowej istotnie pogorszyły się[180].

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały w 2020 r. zaległości podatkowe na kwotę 3343,3 mln zł, tj. o 33,1% (o 1653,5 mln zł) mniej

[180] Informacja o wynikach kontroli *Egzekwowanie zaległości podatkowych*. Nr ewid. 19/2021/P/20/010/KBF, Warszawa kwiecień 2021 r.

niż w roku poprzednim. W 2019 r. kwota wyegzekwowanych zaległości względem roku ubiegłego wzrosła o 18,1%, a w 2018 r. o 13,3%.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe, liczony jako relacja liczby tych tytułów zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów do załatwienia w okresie sprawozdawczym, wyniósł 48,6% i obniżył się w porównaniu do osiągniętego w latach 2017–2019 (około 55%). Liczba tytułów wykonawczych w egzekucji obniżyła się z średnio 2057,6 tys. w latach 2017–2019 do 1825,5 tys. w 2020 r.

Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi pierwszy raz na przestrzeni ostatnich czterech lat uległa obniżeniu do poziomu 33,8% (z 43,8% w 2019 r.). Podczas gdy w latach 2017–2019 odnotowano jej stałą tendencję wzrostową na poziomie około 2–2,5 punktów procentowych. Na koniec 2020 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 9906 mln zł i była o 1493,5 mln zł niższa od wykazanej na koniec 2019 r. oraz zbliżona do wielkości wykazanej na koniec 2018 r. (10 104,6 mln zł).

Na słabsze wyniki urzędów skarbowych wpływ miały głównie ograniczenia związane z sytuacją epidemiczną oraz zadania podejmowane w celu łagodzenia skutków epidemii COVID-19. Zmniejszyła się liczba tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe do załatwienia, spowodowana między innymi absencjami pracowników w związku z uprawnieniami do opieki nad dziećmi, obowiązkową kwarantanną lub izolacją, a także pogorszeniem sytuacji części podatników w wyniku epidemii, przekierowaniem zasobów administracji skarbowej w celu priorytetowego rozpatrywania zwiększonej liczby wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych oraz wzrostem wydanych decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności oraz decyzji w sprawie rozłożenia zapłaty podatku na raty. Dodatkowo na obniżenie się liczby tytułów wykonawczych kierowanych do egzekucji wpływ miały początkowe problemy w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych spowodowane błędami w działaniu nowego systemu ewidencyjno-księgowego, wprowadzonego w urzędach skarbowych na początku 2020 r.

Minister Finansów przygotował kolejne rozwiązania mające na celu poprawę skuteczności egzekucji administracyjnej. W badanym okresie zakończyły się one opracowaniem zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także rozpoczęciem prac nad nowymi projektami, w tym nad nową ustawą regulującą postępowanie egzekucyjne w administracji. Istotne było podjęcie także, równolegle z pracami nad nową ustawą, prac nad powstaniem nowoczesnego systemu informatycznego wspomagającego pracę egzekucji, w miejsce wykorzystywanego od 2002 r. systemu Egapoltax. Założono, że nowy system zapewni poszukiwanie majątku zobowiązanych poprzez automatyzację zapytań kierowanych do wewnętrznych oraz zewnętrznych baz danych, a także automatyzację zajęć rachunków bankowych.

Z powodu bezskuteczności organy egzekucyjne umorzyły w 2020 r. prowadzone postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości podatkowych i celnych na kwotę 6726,7 mln zł (w 2018 r. na kwotę 13 143 mln zł, a w 2019 r. na kwotę 9942,6 mln zł). Zmniejszenie się kwoty zaległości objętych tymi postępowaniami w porównaniu do lat poprzednich było w szczególności rezultatem obniżenia się kwot zaległości bieżących kierowanych do egzekucji.

Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec 2020 roku wyniosła 3,1% wobec 4,7% na koniec 2019 r. i 3,8% na koniec 2018 r. Od największych dłużników organy egzekucyjne wyegzekwowały kwotę 279 mln zł, która stanowiła 0,3% zaległości tych podmiotów na koniec 2020 r. Wyegzekwo-

wana kwota była niższa niż rok wcześniej, wówczas wynosiła 578 mln zł i stanowiła 0,7% zaległości wymagalnych na koniec 2019 r. W 2018 r. od największych dłużników organy egzekucyjne wyegzekwowały 354 mln zł, tj. 0,4% nieuregulowanych należności na koniec 2018 r.

Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów z tytułu zaległości podatkowych[181] z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 2,8% i w porównaniu do 2019 r. obniżył się o 0,9 punktu procentowego, w porównaniu do 2018 r. o 1,2 punktu procentowego, a w porównaniu do 2017 r. o 1,8 punktu procentowego.

W latach 2017–2020 z roku na rok odnotowywano wzrost kwoty należności (podatkowych) odpisanych z powodu przedawnienia. W 2020 r. wzrost ten wyniósł 26,1% i był o 8 punktów procentowych niższy niż w roku 2019. W 2017 r. odpisane przedawnione należności wyniosły 2955,5 mln zł, w 2018 r. – 5184,5 mln zł, w 2019 r. – 6953,1 mln zł, a w 2020 r. – 8766,4 mln zł. Główną przyczyną niskiej ściągalności zaległości podatkowych oraz przedawnienia się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych w tych sprawach postępowań egzekucyjnych. Brak możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego, przerywającego bieg przedawnienia, wynikał głównie z braku u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji, nieustalenia faktycznego miejsca zamieszkania podatnika lub siedziby dłużnika oraz jakiegokolwiek innego kontaktu celem ustalenia majątku podlegającego egzekucji lub niemożność wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na brak osób do reprezentacji spółek. Dochodzone kwoty wynikały w dużej części z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń podatku od towarów i usług.

Na obniżenie tempa wzrostu zaległości podatkowych w 2020 r. w porównaniu do lat poprzednich, obok wzrostu kwot należności odpisanych z powodu przedawnienia oraz wzrostu kwot zobowiązań objętych decyzjami ulgowymi, wpłynęło także obniżenie się kwoty zaległości bieżących wynikających z decyzji pokontrolnych (wydanych w ciągu 2020 r.). Stan takich zaległości w podatku od towarów i usług oraz podatkach dochodowych zmniejszył się z 14 731,7 mln zł na koniec 2017 r., do 4441,3 mln zł na koniec 2020 r.

W 2020 r. urzędy celno-skarbowe przeprowadziły łącznie 2337 kontroli skarbowych i celno-skarbowych, tj. o 284 mniej niż w 2019 r. Zmniejszyła się także liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości – o 115 (z 2154 do 2039), a także o 26,8% kwota stwierdzonych w wyniku tych kontroli nieprawidłowości. Przy mniejszej liczbie kontroli wzrósł z 82,2% do 87,2% odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości.

W porównaniu do 2019 r. o 27,8% zmniejszyła się liczba decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług[182] w wyniku kontroli skarbowych i celno-skarbowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe. W 2020 r. wydano 382 takie decyzje na kwotę podatku 1463,4 mln zł, podczas gdy rok wcześniej było to 529 decyzji na kwotę 2254,6 mln zł.

Czynnikiem, który istotnie wpłynął na spadek liczby kontroli w 2020 r. w porównaniu do 2019 r., było wystąpienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, co wpłynęło na funkcjonowanie wielu obszarów gospodarki oraz administracji, w tym ograniczenie aktywności kontrolnej. W okresie trwania epidemii COVID-19 kierownictwo Krajowej Administracji Skarbowej zaleciło wszczynanie nowych kontroli w najistotniejszych przypadkach.

181 Dane dotyczą zaległości z tytułu podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

182 Przepis ten nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku, także w przypadku wystawienia faktury fikcyjnej.

W celu zapewnienia bezpiecznych warunków pracy oraz służby i zachowania ciągłości zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej zostały wprowadzone zasady pracy oraz służby w okresie epidemii COVID-19, z uwzględnieniem pracy zdalnej i zmianowej ograniczającej bezpośredni kontakt z podatnikiem.

Zmniejszeniu liczby kontroli towarzyszył wzrost liczby czynności sprawdzających, tj. z 2620 tys. w 2018 r. oraz 2572 tys. w 2019 r. do 2634,5 tys. w 2020 r. Wzrosła także kwota stwierdzonych nieprawidłowości w toku czynności sprawdzających. W 2020 r. stwierdzone nieprawidłowości wyniosły 5051,3 mln zł, w 2019 r. – 3573,8 mln zł, a w 2018 r. – 2412,4 mln zł. W zakresie podatku od towarów i usług wzrosła zarówno liczba takich czynności, jak i kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości:

– w 2020 r. przeprowadzono 1046,4 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku od towarów i usług, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 2646,8 mln zł;
– w 2019 r. przeprowadzono 857,4 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku od towarów i usług, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 2305 mln zł;
– w 2018 r. przeprowadzono 842 tys. takich czynności, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 1411,9 mln zł.

Równolegle zmniejszyła się liczba czynności sprawdzających dokonywanych wobec podatników podatku dochodowego od osób fizycznych z 937,4 tys. w 2018 r. oraz 836,3 tys. w 2019 r. do 781,5 tys. w 2020 r. Wzrosła natomiast kwota stwierdzonych nieprawidłowości z 901,4 mln zł w 2019 r. do 1849,5 mln zł w 2020 r. Znaczący wzrost wynikał między innymi z ustalenia dokonanego w toku czynności sprawdzających, prowadzonych przez Drugi Urząd Skarbowy w Rzeszowie, i korekty zeznania PIT, dokonanej w wyniku błędnego wykazania zaliczek na podatek dochodowy i kwoty do zwrotu. Stwierdzone nieprawidłowości wyniosły 648,3 mln zł. Mniejsza liczba czynności sprawdzających w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych wynikała między innymi z udostępnienia podatnikom usługi e-PIT polegającej na automatycznym wypełnianiu zeznań rocznych. Skorzystanie z tej usługi ograniczyło możliwość popełnienia przez podatników błędów.

Dochody podatkowe brutto[183] i cło wyniosły 441 586,1 mln zł i były o 0,6% wyższe niż w roku 2019. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji Skarbowej wydatkowano[184] 7795,9 mln zł, tj. więcej o 7,8% niż w 2019 r., o 18,9% niż w 2018 r. oraz o 17,9% niż w 2017 r. W 2020 r. wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,77% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten był podobny od osiągniętego w 2017 r. (1,78%), natomiast był wyższy o 0,12 punktu procentowego od uzyskanego w 2019 r. oraz o 0,19 punktu procentowego od uzyskanego w 2018 r.

183 Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od kopalin oraz podatków zniesionych.

184 W analizie uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Pozostała działalność* (oraz analogiczne rozdziały funkcjonujące przed utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej). Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł.

2.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 72 944,1 mln zł, w tym 48 741,8 mln zł w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, oraz 20 605,4 mln zł z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Planowane dochody budżetu środków europejskich obejmowały także środki na realizację zadań w ramach:

- Instrumentu „Łącząc Europę", wspierającego inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji – 2539,2 mln zł,
- Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 – 415,9 mln zł,
- Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 – 268,3 mln zł,
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa – 373,6 mln zł.

Planując dochody w zakresie Perspektywy Finansowej 2014–2020, uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 44 132,9 mln zł z tytułu refundacji wydatków oraz 5293,1 mln zł w ramach zaliczki rocznej dla poszczególnych programów operacyjnych. W zakresie III Perspektywy Finansowej Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego zaplanowane dochody stanowiły w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, w tym na dopłaty bezpośrednie, została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wyniosły 79 036,6 mln zł i stanowiły 108,4% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z rokiem poprzednim były wyższe o 7,5%.

Dochody z tytułu krajowych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 zrealizowano w kwocie 31 744,2 mln zł (112,3% planu). Dochody z realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 20 440,1 mln zł, tj. 99,2% planu

Tabela 26. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	2019	2020		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	73 549,1	72 944,1	79 036,6	107,5	108,4
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020:	24 849,8	28 259,0	31 744,2	127,7	112,3
PO Infrastruktura i Środowisko	16 076,9	18 251,4	17 667,7	109,9	96,8
PO Inteligentny Rozwój	4 245,9	4 367,6	7 740,0	182,3	177,2
PO Wiedza Edukacja Rozwój	1 965,8	2 821,1	3 310,7	168,4	117,4
PO Polska Wschodnia	1 313,8	991,6	1 245,4	94,8	125,6
PO Polska Cyfrowa	1 247,5	1 827,4	1 780,3	142,7	97,4
Regionalne Programy Operacyjne	21 006,0	20 482,8	22 770,2	108,4	111,2

Wyszczególnienie	2019	2020		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	234,4	415,9	411,5	175,6	98,9
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	226,2	268,3	310,3	137,2	115,7
Instrument „Łącząc Europę"	1 595,4	2 539,2	3 255,6	204,1	128,2
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	5 761,0	–	0,4	0,0	x
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa	13,0	373,6	104,4	803,1	27,9
Wspólna Polityka Rolna	18 949,3	20 605,4	20 440,1	107,9	99,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Różnice w wykonaniu dochodów w stosunku do planu wynikały z przyjętej zasady, zgodnie z którą poziom uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych powinien odpowiadać wysokości wydatków ponoszonych w tych programach. W praktyce wysokość dochodów budżetu środków europejskich była uzależniona od kwoty zapotrzebowań na pokrycie płatności, składanych przez instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi. W przypadku gdy kwoty zapotrzebowania na pokrycie wydatków różniły się od kwot wydatków zgłoszonych na etapie ich planowania, wpływało to na zmianę wysokości zrealizowanych dochodów w stosunku do dochodów planowanych. Dla poszczególnych programów finansowanych w ramach budżetu środków europejskich relacja osiągniętych dochodów do wydatków kształtowała się pomiędzy 99,9% a 100,8%. Istotniejsze różnice w wysokości dochodów i wydatków wystąpiły jedynie w przypadku Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, w którym dochody stanowiły 109,9% wydatków, i Wspólnej Polityki Rolnej, gdzie relacja ta wyniosła 91%. Przyczyną wyższych wydatków z tytułu WPR w relacji do dochodów były zwiększone wydatki na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 w wysokości 1495,4 mln zł, które zostały zrealizowane w ostatnim kwartale 2020 r. i nie mogły zostać zrównoważone przez dochody[185] oraz wypłaty płatności bezpośrednich realizowanych po 16 października 2020 r., których refundacja wpłynęła w 2021 r.

W latach 2017–2020 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 263 505,3 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 98,8% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (266 571,6 mln zł).

[185] Zgodnie zasadami refundacji dokonywanymi przez Komisję Europejską zwroty następują w kolejnym kwartale, a więc w 2021 r.

Tabela 27. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	47 591,4	63 328,2	73 549,1	79 036,6
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	48 002,2	66 852,8	70 906,6	80 810,0
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	99,1	94,7	103,7	97,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. kontynuowany był trwający od 2017 r. sukcesywny wzrost dochodów budżetu środków europejskich. Były one wyższe o 66,1% niż w 2017 r., o 24,8% niż w 2018 r. oraz o 7,5% niż w 2019 r.

Tabela 28. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	47 591,4	63 328,2	73 549,1	79 036,6
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020	17 988,6	19 236,4	24 849,8	31 744,2
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	10 504,3	17 120,6	21 006,0	22 770,2
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	101,9	313,2	234,4	411,5
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	274,7	313,7	226,2	310,3
Instrument „Łącząc Europę”	1 250,6	2 460,0	1 595,4	3 255,6
Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013:	298,2	5 923,5	6 675,0	0,4
Krajowe Programy Operacyjne	292,7	5 919,9	914,0	0,0
Regionalne Programy Operacyjne	5,4	3,6	5 761,0	0,4
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	303,7	0,3	-	0,0
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa	-	-	13,0	104,4
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	158,0	151,2	-	0,0
Wspólna Polityka Rolna	16 711,4	17 809,4	18 949,3	20 440,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r., podobnie jak w roku poprzednim, w strukturze dochodów budżetu środków europejskich dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (69%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (25,9%).

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym. W 2020 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 18 990,6 mln euro. Na koniec 2019 r. w dyspozycji Ministra Finansów pozostawały środki w kwocie ponad 2394,2 mln euro.

3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa w 2020 r. osiągnęły poziom 504,8 mld zł, czyli o 1/5 (dokładnie o 90,5 mld zł) wyższy w porównaniu do roku poprzedniego. Był to najwyższy wzrost od początku tego stulecia.**
- **W największym stopniu wzrosły wydatki w grupach ekonomicznych dotacje i subwencje o 64,1 mld zł oraz wydatki majątkowe o 16 mld zł.**
- **Dotacje i subwencje stanowią niezmienne zdecydowaną większość wydatków budżetu państwa, bo prawie 60% a ich udział z roku na rok wzrasta. Wydatki bieżące jednostek budżetowych to drugie pod względem wielkości środki realizowane z budżetu państwa i w 2020 r. ich udział wyniósł 17,1%.**
- **Wydatki majątkowe, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, środki własne Unii Europejskiej stanowią już poniżej 10% w wydatkach budżetu państwa.**
- **Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 80,8 mld zł i były o prawie 10 mld wyższe od wydatków poniesionych w 2019 r.**
- **Największy, wynoszący 67,2%, udział w wydatkach budżetu środków europejskich miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020. Wydatki te wyniosły 54,3 mld zł.**
- **Na realizację Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczono 27,8% budżetu środków europejskich.**
- **Suma wydatków kwalifikowalnych, wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2020 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską, wyniosła 193,2 mld zł, co stanowiło 56,6% alokacji na lata 2014–2020.**

Niniejsze opracowanie prezentuje między innymi wyniki kontroli wybranej próby wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich pod względem kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. Próbę dobrano, stosując głównie losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, jak również dobór celowy, z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

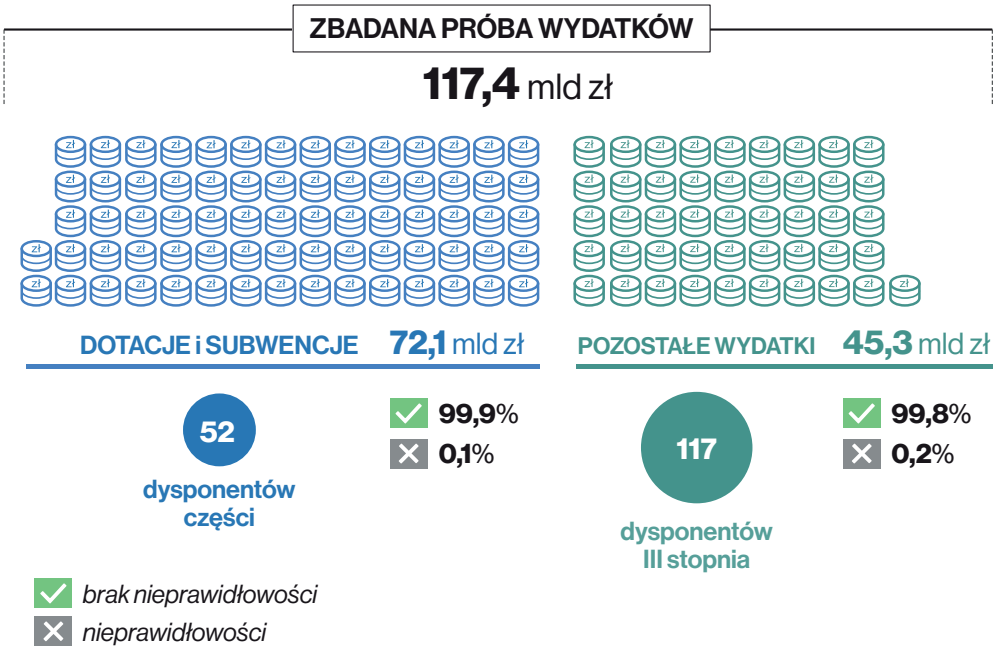
Próbę wydatków na dotacje i subwencje w łącznej kwocie 72,1 mld zł skontrolowano u 52 dysponentów części budżetowych, w tym u 16 wojewodów. Dodatkowo badanie dotacji na próbie 229,9 mln zł przeprowadzono w jednostkach podległych dysponentom części, tj.: Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz w trzech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego. W badaniu sprawdzono prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji, a także dokonywanie ocen wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Skontrolowano również sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem i rozliczaniem dotacji. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz funduszy celowych skontrolowano również w wybranych 67 jednostkach bezpośrednio je wykorzystujących.

Wyniki kontroli udzielania dotacji przez dysponentów części oraz kontroli wykorzystywania tych środków przez beneficjentów przedstawiono w niniejszym podrozdziale w części pod nazwą *Dotacje i subwencje*, natomiast wyniki kontroli przeprowadzonej u beneficjentów bezpośrednio wykorzystujących środki Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 zostały opisane w podrozdziale 3.2. *Wydatki budżetu środków europejskich*. Z kolei rezultaty badania przeprowadzonego u beneficjentów środków z Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przedstawione zostały w rozdziale *VII. Plany finansowe* w podrozdziale 1.1. *Państwowe fundusze celowe*.

U 117 dysponentów III stopnia badaniu poddano próbę wydatków z budżetu państwa w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych* i *wydatków majątkowych*, odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 45,2 mld zł. W 33 jednostkach skontrolowano także płatności z budżetu środków europejskich o wartości 0,1 mld zł. Na podstawie wybranej próby zbadano czy realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu.

W kontrolowanych jednostkach budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 87 mln zł, co stanowiło 0,2% wydatków objętych badaniem. Ponadto u dysponentów części budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotacji i subwencji na kwotę 96 mln zł (0,1% wydatków objętych badaniem).

Infografika 22. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały zaprezentowane w dalszej części niniejszego podrozdziału przy omawianiu poszczególnych grup ekonomicznych. We wszystkich jednostkach przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 391 postępowań, w wyniku których poniesiono w 2020 r. wydatki w kwocie 361,8 mln zł.

W większości kontrolowanych jednostek wydatki realizowane były na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

3.1. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych

W niniejszym podrozdziale zaprezentowane zostały wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych, określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[186], tj.:

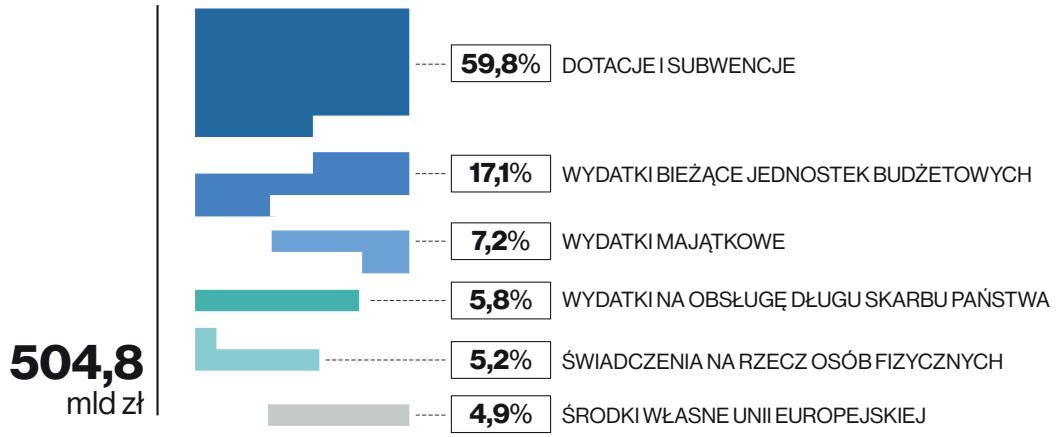
- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- środki własne Unii Europejskiej.

Wyodrębnione w ustawie budżetowej wydatki pn. *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* (10 475,7 mln zł) zostały na potrzeby niniejszego opracowania przyporządkowane do wyżej wymienionych grup ekonomicznych.

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2020 r. wyniosły 504 776,1 mln zł. Prawie 60% stanowiły *dotacje i subwencje,* a przy uwzględnieniu w tej grupie dotacji majątkowych wskaźnik przekroczył nieznacznie 62%. Oznacza to, że już ponad $^{3}/_{5}$ wydatków jest obecnie faktycznie wydatkowanych poza budżetem państwa. Znaczący, bo wynoszący 17,1% udział w wydatkach budżetu państwa miały również *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Udział pozostałych grup ekonomicznych kształtował się poniżej 10%. Struktura wydatków budżetu państwa nie zmieniła się znacząco w skali ostatnich czterech lat.

[186] Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Infografika 23. Struktura wydatków budżetu państwa w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Ogółem wydatki budżetu państwa w 2020 r. wzrosły o 90 504,2 mln zł, tj. o 21,8% w porównaniu do roku poprzedniego. Był to najwyższy wzrost wydatków w okresie analizowanych ostatnich czterech lat 2017–2020. Złożyło się na niego zwiększenie wydatków we wszystkich grupach ekonomicznych z wyjątkiem grupy *świadczenia na rzecz osób fizycznych*.

Najwyższy kwotowo wzrost w 2020 r. odnotowano w grupie wydatków *dotacje i subwencje*, tj. o 64 126 mln zł (27%) do poziomu 301 748 mln zł. Wydatki na *dotacje i subwencje* zwiększały się w latach 2017–2020 o 14,9% średniorocznie, co w znacznej mierze związane było z wyższymi wydatkami na realizację programu *Rodzina 500 plus* oraz wzrostem subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego. W 2020 r. wydatki na świadczenie wychowawcze *500 plus* wzrosły o 9,4 mld zł, tj. o 30,5% w porównaniu do 2019 r.

Wydatki bieżące wyniosły 86 341,6 mln zł i były wyższe w porównaniu do 2019 r. o 7282 mln zł, tj. o 9,2%. Również w przypadku tej grupy odnotowany w 2020 r. wzrost odbiegał istotnie od poziomu średniorocznego odnotowanego w okresie trzech ostatnich lat (7,4%). Sytuacja taka była wynikiem wzrostu wynagrodzeń oraz uposażeń, a także wydatków poniesionych na przeciwdziałanie COVID-19.

Najwyższy procentowo wzrost wystąpił w grupie wydatków majątkowych i wynosił 79,2% (tj. o 15 976,6 mln zł). *Wydatki majątkowe* wyniosły 36 144,1 mln zł i stanowiły 7,2% wydatków budżetu państwa, tj. o 2,3 punktu procentowego więcej niż w 2019 r. Tak istotny wzrost w tej grupie wydatków nastąpił po znacznym ich zmniejszeniu (-28%) w 2019 r. i wynikał głównie z potrzeby wprowadzenia dodatkowego impulsu dla rozwoju gospodarki, której stan się pogarszał w wyniku ograniczeń wynikłych ze stanu epidemii COVID-19, jak również z konieczności wywiązania się z zobowiązań międzynarodowych i zabezpieczenia potrzeb operacyjnych w zakresie zakupu sprzętu wojskowego.

Wydatki na *obsługę długu Skarbu Państwa* wyniosły 29 300,2 mln zł, z tego 22 376,4 mln zł (76,4%) poniesiono na obsługę długu krajowego, a 6923,8 mln zł (23,6%) na obsługę zadłużenia zagranicznego. Wzrost wydatków w tej grupie o 1964,2 mln zł (o 7,2%) w porównaniu do 2019 r. wynikał między innymi z konieczności finansowania wyższych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa wynikłych z wydatków związanych z epidemią COVID-19. W ciągu ostatnich czterech lat udział

wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach budżetu państwa obniżył się z 7,9% do 5,8%, gdyż koszty te systematycznie obniżały się do 2019 r., a ich wzrost w 2020 r. był na mniejszą skalę niż wzrost wydatków budżetu państwa ogółem.

Trzeci rok z rzędu znacznie zwiększyły się wydatki w grupie *Środki Własne Unii Europejskiej*. W 2020 r. wyniosły one 24 827,5 mld zł i były o 14,3% wyższe niż w roku 2019. Wzrost tych wydatków wynikał między innymi z aktualizacji danych makroekonomicznych (wzrost wpłaty z tytułu środka własnego VAT) oraz działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (wzrost wpłaty na sfinansowanie wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych, sfinansowanie szczepionek). Udział wydatków na *środki własne Unii Europejskiej* w wydatkach budżetu państwa ogółem wyniósł 4,9% i był mniejszy niż w 2019 r. o 0,3 punktu procentowego.

W grupie wydatków *świadczenia na rzecz osób fizycznych* odnotowano spadek o 1952,2 mln zł, tj. o 6,9% rok do roku spowodowany przeniesieniem w 2020 r. wypłat rent socjalnych i innych świadczeń z części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* do finansowania pozabudżetowego z Funduszu Solidarnościowego. W 2020 r. udział wydatków *na świadczenia na rzecz osób fizycznych* w wydatkach ogółem zmniejszył się w porównaniu do roku 2019 o 1,4 punktu procentowego.

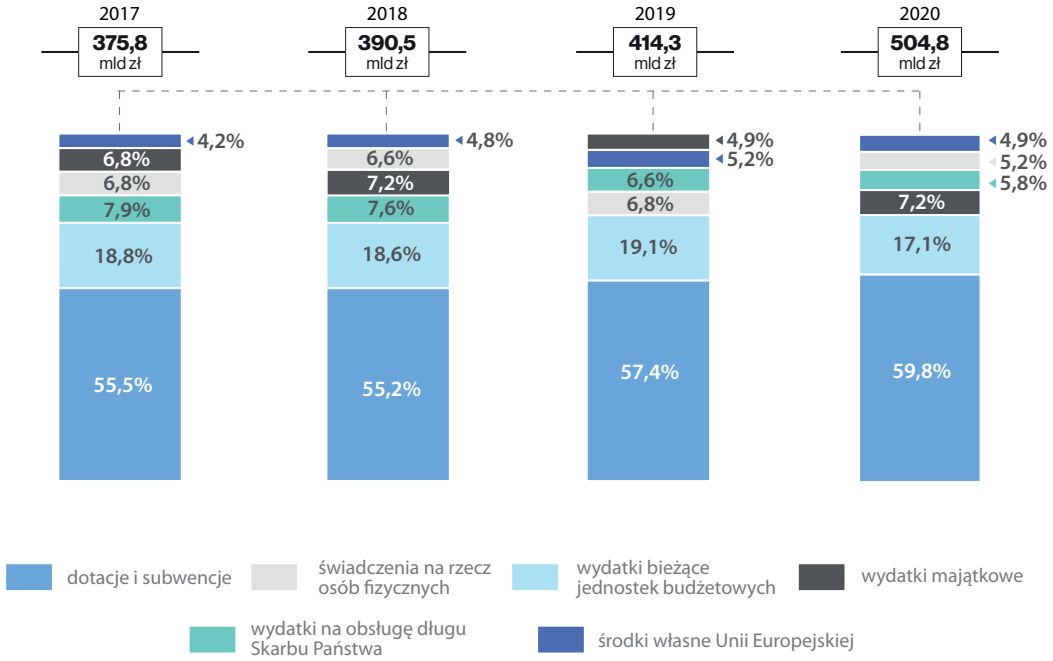
Tabela 29. Wydatki budżetu państwa w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mld zł			
OGÓŁEM	375,8	390,5	414,3	504,8
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	208,7	215,7	237,6	301,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25,6	25,8	28,4	26,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	70,6	72,8	79,1	86,3
Wydatki majątkowe	25,4	28,0	20,2	36,1
Wydatki majątkowe własne	18,8	20,9	15,3	23,5
Dotacje	6,6	7,1	4,9	12,7
Obsługa długu Skarbu Państwa	29,6	29,5	27,3	29,3
Środki własne Unii Europejskiej	15,7	18,7	21,7	24,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2017–2020 największy wzrost wydatków odnotowano w grupach *dotacje i subwencje* oraz *środki własne Unii Europejskiej* odpowiednio o 44,6% i 58%. Wydatki bieżące wzrosły o 22%, tj. wolniej niż wydatki budżetu państwa ogółem (34%), niemniej jednak udział poszczególnych grup wydatków w wydatkach ogółem w latach 2017–2020 był dość stabilny. W okresie tym występowała stała tendencja wzrostowa udziału *dotacji i subwencji* oraz *wydatków bieżących jednostek budżetowych* w wydatkach budżetowych ogółem.

Infografika 24. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dotacje i subwencje

Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, niezwiązanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, która w 2020 r. udzielana była jednostkom samorządu terytorialnego, partiom politycznym oraz podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

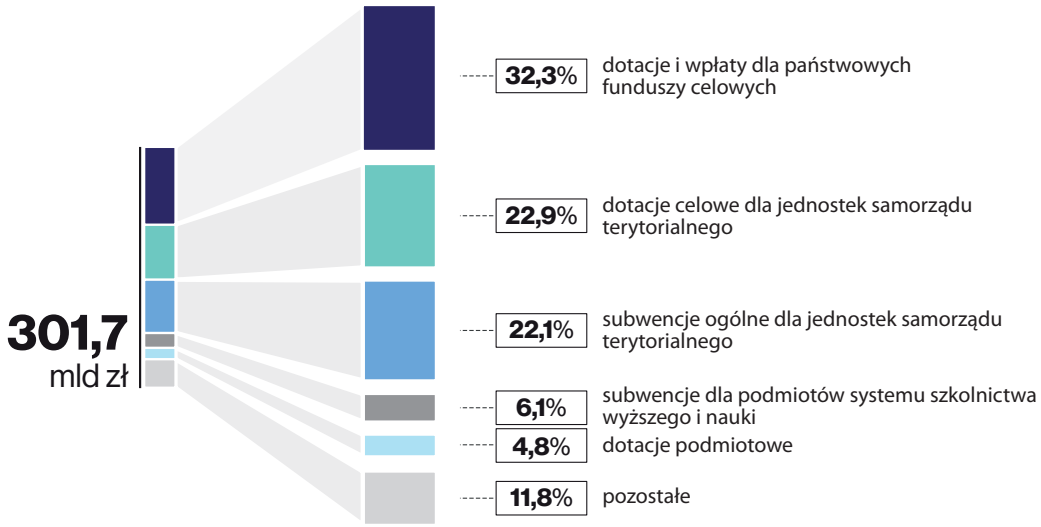
Tabela 30. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym:	208 691,0	215 672,5	237 622,1	301 748,0
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych	58 814,7	58 417,2	59 581,9	97 545,4
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	49 525,5	49 744,6	58 940,1	69 004,8
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	53 999,5	56 138,6	61 476,6	66 737,5
Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki	-	-	17 745,4	18 370,5
Dotacje podmiotowe	24 022,6	24 741,3	9 483,9	14 576,3
Pozostałe, w tym:	22 328,8	26 630,7	30 394,0	35 513,5
Wpłata do Funduszu Rezerwy Demograficznej	-	2 000,0	8 736,5	1 300,0
Dotacje przedmiotowe	643,4	680,4	668,8	435,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na *dotacje i subwencje*[187] w 2020 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 301 748 mln zł (w tym 6139,5 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasają z upływem roku 2020). Od lat stanowią one największą pozycję w budżecie pod względem przeznaczanych środków. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wydatki w tej grupie wzrosły o 44,5%, tj. o 93 075 mln zł, jednocześnie z roku na rok rosło również tempo ich wzrostu (od 3,3% w 2018 r. do 27% w ostatnim roku). Wzrastał również ich udział w wydatkach ogółem z 55,5% w 2017 r. do 59,8% w 2020 r. Nieznaczny spadek udziału *dotacji i subwencji* w wydatkach budżetu państwa ogółem odnotowano jedynie w 2018 r., gdy udział ten wyniósł 55,2%. Wynikało to z proporcjonalnie szybszego wzrostu wydatków w innych grupach ekonomicznych.

Infografika 25. Struktura wydatków budżetu państwa na dotacje i subwencje w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych

W 2020 r., podobnie jak w latach 2015–2018, największy strumień środków kierowany był do państwowych funduszy celowych. W 2019 r. najwyższe kwoty w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje* wydatkowano na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych stanowiły w 2020 r. 32,3% wydatków budżetu państwa w tej grupie. Wydatki te poniesione zostały przez dysponentów dziewięciu części budżetowych. Największe wydatki, podobnie jak w latach poprzednich, poniesione zostały przez dysponentów części:

– *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* z przeznaczeniem na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (45 522 mln zł) oraz Fundusz Emerytur Pomostowych (747,4 mln zł),
– *Zabezpieczenie społeczne* z przeznaczeniem na Fundusz Solidarnościowy (26 500 mln zł) i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (695,4 mln zł),
– *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* z przeznaczeniem na Fundusz Emerytalno-Rentowy (18 430,1 mln zł) i Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (10,3 mln zł).

[187] Z pominięciem dotacji na zadania inwestycyjne, ujmowanych w grupie *Wydatki majątkowe*.

W 2020 r. na dotacje i wpłaty do funduszy celowych przeznaczono o 37 963,6 mln zł (tj. o 63,7%) więcej niż rok wcześniej. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z dokonania wpłaty na Fundusz Solidarnościowy w wysokości 26 500 mln zł, wpłaty na Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (12 000 mln zł) przy jednoczesnym nieznacznym zmniejszeniu dotacji do tego Funduszu w porównaniu do kwoty przekazanej w 2019 r. (o 5402,9 mln zł; łącznie kwota przekazana z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych była wyższa o 6597,1 mln zł) oraz dotacji do Funduszu Dróg Samorządowych (obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg) z części budżetowej *Transport* w wysokości 4900 mln zł.

Wpłata do Funduszu Solidarnościowego została przewidziana w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że zmiany dokonuje się ze względu na realizację przez Fundusz bardzo istotnych społecznie zadań. W 2020 r. środki Funduszu Solidarnościowego przeznaczono między innymi na wypłatę dodatkowego rocznego świadczenia dla emerytów i rencistów – 11 504,3 mln zł, wypłaty świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji w łącznej kwocie 3566,9 mln zł (w tym koszty obsługi 86,9 mln zł), odpis na Fundusz Dostępności w wysokości 40 mln zł, realizację programów rządowych i resortowych – 235,4 mln zł.

Również wpłata w wysokości 12 000 mln zł do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych została przewidziana nowelizacją ustawy budżetowej. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że ma stanowić „bufor ograniczający ryzyko wynikające z wpływu pandemii COVID-19 na otoczenie makroekonomiczne oraz ryzyko systemowe wynikające z niezakończonych prac nad ustawą o reformie otwartych funduszy emerytalnych".

Dotacja dla Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg została pierwotnie zaplanowana w wysokości 1600 mln zł. Ustawą z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19[188] zwiększono maksymalną kwotę dotacji do kwoty 5400 mln zł, w tym 1100 mln zł miało obejmować przyspieszone zasilenie Funduszu, wcześniej zaplanowane na rok 2021 r. Uzasadnieniem dla zwiększenia dotacji z budżetu państwa było pobudzenie rozwoju gospodarczego kraju i wsparcie jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie Fundusz Dróg Samorządowych został zasilony dotacją z części budżetowej *Transport* w kwocie 4900 mln zł oraz coroczną wpłatą z części budżetowej *Obrona narodowa* w wysokości 500 mln zł[189].

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

Kwota dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosła od 2017 r. o 19 479,2 mln zł (tj. o 39,3%), do poziomu 69 004,8 mln zł. W 2020 r. kwota tej kategorii dotacji wzrosła o 10 064,7 mln zł (o 17,1%) w porównaniu do roku poprzedniego. Jej udział w grupie *dotacje i subwencje* wyniósł 22,9%.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, w 2020 r. prawie wszystkie dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego przekazywane były za pośrednictwem części *Województwa*.

188 Dz. U. poz. 1747.

189 Wpłaty dokonywane są, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2020 poz. 1430) w wysokości 500 mln zł rocznie z przeznaczeniem na finansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym.

Tabela 31. Wydatki z części Województwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	Wykonanie			
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym:	49 481,4	49 379,7	58 598,9	68 625,1
Świadczenie wychowawcze 500 plus	23 481,4	22 476,5	30 861,5	40 264,0
Świadczenia na rzecz rodziny	12 304,3	12 264,3	12 496,6	12 941,2
Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	2 238,4	2 351,2	2 551,4	2 916,8
Domy pomocy społecznej i ośrodki wsparcia	1 352,1	1 469,8	1 595,8	1 684,3
Wspieranie rodziny	19,2	1 402,6	1 441,8	1 378,1
Przedszkola	1 105,8	1 161,0	1 216,9	1 289,6
Pomoc w zakresie dożywiania	491,5	470,6	456,8	432,7
Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	17,8	19,1	21,3	20,5
	%			
OGÓŁEM, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
Świadczenie wychowawcze 500 plus	47,5	45,5	52,7	58,7
Świadczenia na rzecz rodziny	24,9	24,8	21,3	18,9
Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	4,5	4,8	4,4	4,3
Domy pomocy społecznej i ośrodki wsparcia	2,7	3,0	2,7	2,5
Wspieranie rodziny	0,0	2,8	2,5	2,0
Przedszkola	2,2	2,4	2,1	1,9
Pomoc w zakresie dożywiania	1,0	1,0	0,8	0,6
Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła efekty wybranych działań finansowanych z dotacji celowych przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego, wśród nich świadczenie wychowawcze *500 plus,* którego celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Zasady jego przyznawania i wypłaty uregulowane zostały w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[190]. Zadania związane z przyjmowaniem wniosków oraz wypłatą świadczenia realizują gminy jako zadania z zakresu administracji rządowej. Zarówno świadczenie, jak i koszty obsługi finansowane są z budżetu państwa w formie dotacji celowej, przy czym koszty obsługi zadania nie mogą przekroczyć 0,85% otrzymanej dotacji. Dotacja na ten cel stanowiła w latach 2017–2020 najistotniejszą pozycję w ogólnej kwocie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Kwota dotacji na wypłatę świadczenia wychowawczego wzrosła w okresie od 2017 do 2020 r. o 16 782,6 mln zł

[190] Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.

(tj. o 71,5%). Wzrost kwoty dotacji wiązał się z rozszerzeniem wypłaty świadczeń na pierwsze dziecko w rodzinie, niezależnie od kryterium dochodowego, w lipcu 2019 r. Zmiany w *Programie 500 plus* spowodowały, że liczba dzieci, na które wypłacano świadczenie w 2019 r. wzrosła z 3 593 365 (przeciętnie miesięcznie do czerwca 2019 r.) do 6 070 197 (przeciętnie miesięcznie od lipca 2019 r.). W 2017 r. średnio wypłacano świadczenie dla 3 797 134 dzieci miesięcznie, natomiast w 2018 r. dla 3 585 813 dzieci miesięcznie[191]. W 2020 r. świadczenie wypłacano na 6 570 194 dzieci.

Prowadzenie domów pomocy społecznej należy do zadań własnych gmin i powiatów. Domy pomocy społecznej mogą być również prowadzone przez inne podmioty (osoby fizyczne i prawne, kościoły i związki wyznaniowe). Podobnie prowadzenie ośrodków wsparcia jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, poza ośrodkami wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Ośrodki takie również prowadzą gminy i powiaty, jednak jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W 2020 r. dotacje z budżetu państwa przekazano na finansowanie lub dofinansowanie 812 domów pomocy społecznej oraz 1982 ośrodków wsparcia, to jest wszystkich placówek, które spełniały warunki otrzymania dofinansowania i dla których jednostki samorządu terytorialnego wystąpiły o środki.

Pomoc państwa w zakresie dożywiania udzielana jest jako dofinansowanie zadań własnych gminy w formie dotacji celowej. Środki na ten cel przewidziane zostały w programach wieloletnich: *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*[192] do 2018 r. oraz *Posiłek w szkole i w domu*[193] od roku 2019. Udział środków własnych gminy w programie powinien wynosić nie mniej niż 40% kosztów realizacji zadania. W 2020 r. pomocą w zakresie dożywiania objęto 1 000 666 osób.

Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego uregulowane zostały w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji, przypadające na dany rok budżetowy, przypisywana jest w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej do części budżetowej *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. W ustawie budżetowej na rok 2020 wydatki te zaplanowano w kwocie 66 405,5 mln zł, w ciągu roku zwiększono środkami z rezerw do 66 737,5 mln zł i zrealizowano prawie w 100%.

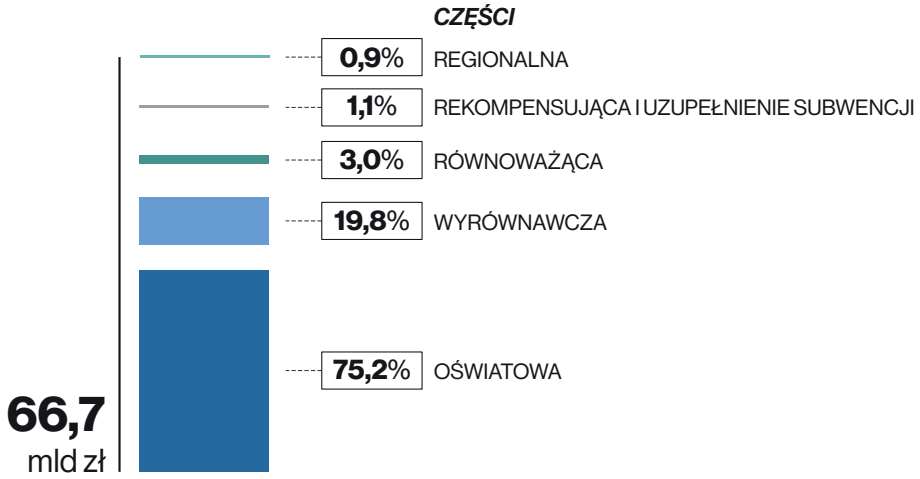
Na subwencję ogólną w 2020 r. złożyły się:
- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw (50 156,6 mln zł),
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw (13 235,2 mln zł),
- część równoważąca dla gmin i powiatów (2013,8 mln zł),
- część regionalna dla województw (592,6 mln zł),
- część rekompensująca dla gmin (11,2 mln zł),
- uzupełnienie subwencji (728,1 mln zł).

191 Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, https://bdl.stat.gov.pl/BDL

192 Uchwała nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014–2020, M.P. z 2015 r. poz. 821 ze zm., uchylona 1 stycznia 2019 r.

193 Uchwała nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu" na lata 2019–2023, M.P. poz. 1007.

Infografika 26. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów

W 2020 r., podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział, stanowiący ponad 75%, miała część oświatowa. Udział ten był o 1,1 punktu procentowego niższy niż w roku poprzednim. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. W 2020 r. kwota ta została rozdzielona pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020[194]. Cześć oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, tj. 2477 gminom, 380 powiatom i 66 miastom na prawach powiatu (wszystkie miasta na prawach powiatu otrzymały część gminną i powiatową części oświatowej subwencji ogólnej) oraz 16 województwom w łącznej kwocie 50 156,6 mln zł, co stanowiło 106,9% kwoty przekazanej w roku 2019[195].

Część wyrównawcza subwencji ogólnej obejmuje kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą. Kwota podstawowa przekazywana jest tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca[196] jest mniejszy od 92% wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego dla wszystkich gmin oraz 100% wskaźnika wyliczonego odpowiednio dla powiatów i województw[197]. Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju, powiat, w którym wskaźnik bezrobocia jest o ponad 10% wyższy niż ogólnokrajowy, oraz województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest niższy od 125% wskaźnika dla wszystkich województw i liczba mieszkańców nie przekracza trzech milionów.

194 Dz. U. poz. 2446, ze zm.

195 Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w częściach: 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz 84 – Środki własne Unii Europejskiej. Nr ewid. 58/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

196 Wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych tej jednostki przez liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

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

Część wyrównawcza subwencji ogólnej została przekazana w kwocie 13 235,2 mln zł. Kwota ta była wyższa o 1368,5 mln zł, tj. o 11,5% od kwoty przekazanej w 2019 r. Część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymało 2136 gmin, 315 powiatów (w tym 27 miast na prawach powiatu) i 14 województw. Części tej nie otrzymały województwo mazowieckie i wielkopolskie.

Część równoważąca i regionalna subwencji ogólnej jest równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają 150% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku gmin, 110% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku powiatów oraz 125% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku województw[198]. W 2020 r. wpłat dokonało 97 gmin, 50 powiatów i jedno województwo. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego[199]. W ramach części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego przekazano kwotę 2606,4 mln zł. Część równoważąca i cześć regionalna subwencji ogólnej była wyższa o 258,8 mln zł, tj. 11% od kwoty przekazanej w 2019 r. Otrzymało ją 1530 gmin, 379 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu) oraz 15 województw. Subwencji nie otrzymało województwo mazowieckie.

Gminy, które nie uzyskały dochodów z tytułu podatku od nieruchomości na skutek zwolnienia z tej daniny przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych, mają prawo do uzyskania w roku następnym części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów[200]. W projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. Ministerstwo Finansów nie zaplanowało wydatków w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin. Było to spowodowane faktem, że w 2017 r. częściowo wygasły zwolnienia od podatku od nieruchomości: gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Wydatki w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialne* zwiększono środkami z poz. 32[201] rezerw celowych o kwotę 11,2 mln zł. Środki te w całości przekazano na rzecz trzech miast – Legnica, Wałbrzych i Gliwice, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2019[202].

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje* przekazano środki z rezerw subwencji ogólnej w kwocie 728,1 mln zł[203]. Realizacja rezerw subwencji ogólnej odbywała się w ramach:

– rezerwy planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego,

198 Art. 29-30 oraz art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

199 Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

200 Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1840, ze zm.)

201 Rezerwa celowa poz. 32 – Zwrot gminom utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwatach przyrody oraz w związku ze zwolnieniem z podatków: rolnego, od nieruchomości, leśnego, przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego, a także na zwrot gminom utraconych dochodów z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych w postaci części rekompensującej subwencji ogólnej.

202 Dz. U. poz. 2010.

203 Środki w kwocie 291,9 mln zł zaplanowane i wydatkowane w ramach tzw. „rezerwy drogowej", na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczą grupy wydatki majątkowe.

– rezerwy tworzonej w trakcie realizacji budżetu z korekt części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego oraz
– rezerwy planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, przeznaczonej dla województw na drogi wojewódzkie, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

W ramach omawianej grupy ekonomicznej środki z pierwszej z tych rezerw zostały rozdysponowane zgodnie z ustaleniami, z przeznaczeniem na dofinansowanie:
– utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 25 mln zł,
– remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 19,1 mln zł.

Utworzona w trakcie roku druga z wyżej wymienionych rezerw w kwocie 382 mln zł została rozdysponowana między 1118 gmin (w 2019 r. – 1113 gmin), 302 powiaty (w 2019 r. – 323 powiaty) i sześć województw[204] stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz zgodnie z zasadami podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2020 przyjętych przez Zespół do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak nieprawidłowość polegającą na tym, że część środków z tej rezerwy w kwocie 69,4 mln zł, przeznaczona dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania własne z zakresu pomocy społecznej, została rozdysponowana z uwzględnieniem dodatkowych kryteriów, nieprzewidzianych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[205]. Przyznanie środków uzależniono bowiem nie tylko od wysokości wydatków, lecz także od tego, czy jednostka utraciła środki wskutek wszczęcia przymusowej restrukturyzacji Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku. Tym samym przy podziale środków zawężono listę jednostek uprawnionych do otrzymania środków z tej części rezerwy tylko do tych, które utraciły środki w wyniku przymusowej restrukturyzacji banku, chociaż ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie przewiduje takiego kryterium. Najwyższa Izba Kontroli nie zakwestionowała konieczności udzielenia pomocy jednostkom samorządu terytorialnego dotkniętym problemami finansowymi związanymi z utratą części środków zgromadzonych w tym Banku, zwróciła jednak uwagę, że pomoc taka nie powinna być udzielana w sposób sprzeczny z przepisami prawa.

Trzecia z wymienionych rezerw[206] przeznaczona jest dla województw, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od analogicznego wskaźnika krajowego. Środki z tej rezerwy w kwocie 302 mln zł zostały rozdysponowane w całości przez Ministra Finansów na podstawie danych dotyczących powierzchni dróg wojewódzkich przekazanych przez Ministra Infrastruktury i zostały przekazane 12 województwom[207] na dofinansowanie budowy, przebudowę, remont, utrzymanie, ochronę dróg wojewódzkich i zarządzanie tymi drogami.

204 Województwa: lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, śląskie.

205 Zgodnie z art. 36a ust. 2 pkt. 1 tej ustawy środki rezerwy są dzielone z uwzględnieniem wysokości środków przekazanych na te zadania z budżetu państwa w roku bazowym lub wysokości wydatków na te zadania wykonanych w roku bazowym; rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy, w tym przypadku rok 2019.

206 Zgodnie z art. 70d ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rezerwę na dotacje drogowe tworzy się w budżecie państwa w latach 2020 i 2021.

207 Województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

Środki w ramach subwencji ogólnej przekazano jednostkom samorządu terytorialnego w prawidłowych kwotach i zgodnie z przepisami, z wyjątkiem części rezerwy subwencji ogólnej, stanowiącej 0,1% ogólnej kwoty subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki

Podobnie jak rok wcześniej, również w 2020 r., istotną pozycją wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* były subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, na które przeznaczono 18 370,5 mln zł (o 3,5% więcej niż w 2019 r.). Pozycja ta powstała w wyniku zmiany sposobu finansowania uczelni wyższych oraz instytutów badawczych i naukowych Polskiej Akademii Nauk, wprowadzonej ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[208]. Począwszy od 2019 r., środki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz utrzymanie i rozwój potencjału badawczego przekazywane są w formie subwencji. Wcześniej uczelnie i instytuty otrzymywały środki na te cele jako dotacje podmiotowe. Rozpatrywane łącznie, dotacje podmiotowe i subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki na przestrzeni lat 2017–2020 wzrosły o 37,1%, do kwoty 32 946,7 mln zł.

Dotacje podmiotowe

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotów i w zakresie wskazanym w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej. Największy strumień dotacji podmiotowych w 2020 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, został skierowany do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (7893,4 mln zł, tj. 54,2% dotacji w tej grupie; przy czym faktycznie wydatkowano 3678,4 mln zł, a do wykazu wydatków niewygasających w roku 2020 zgłoszono 4215 mln zł), uczelni wyższych i instytutów badawczych (2382,7 mln zł, co stanowiło 16,3% dotacji podmiotowych, w tym wydatki niewygasające stanowiły 1,1 mln zł), instytucji kultury (1573,3 mln zł, czyli 10,8% dotacji podmiotowych), a także dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (1151,7 mln zł, tj. 7,9% dotacji w omawianej grupie, w tym wydatki niewygasające 24,9 mln zł).

Pozostałe dotacje

Pozostałe kategorie dotacji obejmują przede wszystkim dotacje dla pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych, a także dotacje podmiotowe, subwencje dla partii politycznych oraz jednorazowe transfery. Chociaż łącznie dotacje te stanowią ponad 11% wydatków w kategorii *Dotacje i subwencje*, to jednostkowo każda z nich stanowi mniej niż 4% wydatków w tej grupie. Na szczególną uwagę zasługują: wpłata na Fundusz Rezerwy Demograficznej i dotacje przedmiotowe.

Wpłata na Fundusz Rezerwy Demograficznej została dokonana trzeci rok z rzędu. W 2020 r., podobnie jak w 2018 r., wpłaty dokonał Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na zwiększenie środków Funduszu. Natomiast w 2019 r. wpłata została dokonana przez Ministra Finansów z przeznaczeniem na udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu. Pożyczka ta została umorzona w styczniu 2021 r. W ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano wpłatę do Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 3850 mln zł, jednak w trakcie roku decyzją Prezesa Rady Ministrów, podjętą na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o COVID-19, planowana wpłata została zmniejszona o 2550 mln zł, do kwoty 1300 mln zł.

[208] Dz. U. z 2021 r. poz. 478.

Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Mogą one być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej, z uwzględnieniem równoprawności, dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. Kwoty i przedmiot tych dotacji ustalane są rokrocznie w ustawie budżetowej[209]. Dotacje przedmiotowe w 2020 r. zostały zrealizowane w wysokości 435,6 mln zł i stanowiły niewielki odsetek (0,1%) w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje*. Przekazano je głównie na:

– dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów[210] (334,2 mln zł);
– finansowanie i dofinansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin, rolnictwa ekologicznego (86,6 mln zł);
– dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych[211] (12,3 mln zł);
– dofinansowanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach[212] (2,4 mln zł).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 51 części budżetowych (w tym u 16 wojewodów) oraz wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez 3 beneficjentów:
– Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości,
– Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie,
– Centrum Badania Opinii Społecznej.

Kontrola prawidłowości udzielania dotacji potwierdziła, że proces ten w większości przypadków odbywał się zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Środki przeznaczano głównie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych jednostek dotowanych. Środki przekazane w formie dotacji wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w zawartych umowach, co pozwoliło na osiągnięcie zakładanych efektów.

Na podstawie zbadanej próby dotacji w łącznej kwocie 50 623,9 mln zł Najwyższa Izba Kontroli potwierdziła, że dysponenci części, co do zasady, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa, stosownie do art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak w ośmiu częściach budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji i nadzorze nad ich wykorzystaniem. Nieprawidłowości dotyczyły kwot na sumę 25,2 mln zł i polegały na:

– niespełnieniu wymogów określonych przepisami prawa lub procedurami wewnętrznymi w zakresie zawierania umów, tj. braku podpisu głównego księgowego na wszystkich 23 badanych umowach o łącznej wartości 4,5 mln zł i aneksach do tych umów w Ministerstwie Spraw Wewnętrz-

209 Art. 130 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

210 Art. 8b ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 295, ze zm.).

211 Art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876).

212 Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1041).

nych i Administracji[213] oraz w zakresie oceny ofert w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie nie przestrzegano regulacji wewnętrznych dotyczących trybu udzielania dziewięciu dotacji organizacjom pozarządowym na kwotę 8,2 mln zł, to jest nie uzyskano wymaganej akceptacji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na notatce Zespołu ds. oceny ofert, przy czym Zespół ten ocenił, że cztery z dziewięciu ofert nie spełniały przesłanek ustawowych[214];

- rozliczeniu przez Ministra Edukacji i Nauki dotacji celowych na kwotę 5,8 mln zł udzielonych Politechnice Gdańskiej, Politechnice Wrocławskiej oraz Instytutowi Chemii Bioorganicznej Polskiej Akademii Nauk opierając się jedynie na sporządzonym wzorze rozliczenia, określającym ogólną kwotę otrzymanej dotacji oraz poniesionych wydatków bez dokumentów potwierdzających ich poniesienie[215],
- rozliczeniu przez Wojewodę Wielkopolskiego dotacji celowej na podstawie niezgodnej z umową dokumentacji przedstawionej przez powiat ostrowski, w wyniku czego nie było możliwości weryfikacji liczby osób poddanych kwarantannie oraz dni przebywania tych osób w obiekcie, co uniemożliwiało rozlicznie środków otrzymanych z dotacji ryczałtowo, zgodnie z postanowieniami umowy; zamiast tego powiat przedstawił do rozliczenia faktury za faktycznie poniesione wydatki[216];
- przekroczeniu przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa terminu weryfikacji 28 wniosków o płatność (przekroczenie od 6 do 247 dni). Było to niezgodne z Instrukcją Wykonawczą Instytucji Pośredniczącej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz postanowieniami dwóch decyzji oraz sześciu umów o dofinansowanie[217];
- przekazaniu przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, na skutek zaniedbania, pierwszej transzy dotacji w części *Szkolnictwo wyższe i nauka* w łącznej kwocie 10,7 mln zł z opóźnieniem, w stosunku do terminów wskazanych w umowach, wynoszącym 35 dni do Instytutu Chemii Bioorganicznej Państwowej Akademii Nauk oraz Politechniki Wrocławskiej i 49 dni do Politechniki Gdańskiej[218];
- braku uregulowania przez Wojewodę Lubelskiego, w ramach dotacji celowych, zobowiązań wymagalnych wobec czterech podmiotów na łączną kwotę 0,2 mln zł, dotyczących refundacji wydatków poniesionych na zadania z zakresu administracji rządowej (gospodarka nieruchomościami) oraz zadań w zakresie ratownictwa medycznego i transportu sanitarnego[219];
- zatwierdzeniu rozliczenia dotacji udzielonej przez Wojewodę Łódzkiego Wojewódzkiej Stacji Ratownictwa Medycznego z przekroczeniem sześćdziesięciodniowego terminu określonego

---

213 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020r. w części 17 – Administracja publiczna, w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne i w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego*. Nr ewid. 54/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

214 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.* Nr ewid. 52/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

215 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz części 30 – Oświata i wychowanie*. Nr ewid. 15/2021/P/21/001/KNO, Warszawa 2021.

216 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie*. Nr ewid. 83/2021/P/21/001/LPO, Warszawa 2021.

217 Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 27 – *Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*. Nr ewid. 53/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021 r.

218 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w częściach: 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz części 30 – Oświata i wychowanie*. Nr ewid. 15/2021/P/21/001/KNO, Warszawa 2021.

219 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/06 – województwo lubelskie*. Nr ewid. 88/2021/P/21/001/LLU, Warszawa 2021.

w art. 15zj ustawy o COVID-19 – zatwierdzenie zostało dokonane po upływie 129 dni ogółem (81 dni, po wyłączeniu okresu korespondencji z beneficjentem)[220].

Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji przez trzech beneficjentów potwierdziła, że otrzymane środki w większości zostały wydatkowane zgodnie z zawartymi umowami, co pozwoliło na osiągnięcie zakładanych efektów. Beneficjenci prawidłowo rozliczali otrzymane dotacje, a kwoty środków niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem zwracali w terminach określonych w umowach dotacyjnych.

Objęci kontrolą beneficjenci w 2020 r. otrzymali z budżetu państwa dotacje w ramach grupy ekonomicznej *Dotacje i subwencje* na realizację wydatków bieżących w kwocie 61,4 mln zł. Środki te zostały przekazane beneficjentom w formie dotacji celowych (46,6 mln zł) i podmiotowych (14,8 mln zł). Przekazane dotacje zostały wykorzystane przez beneficjentów w 96,9%. Szczegółowym badaniem objęto dotacje w kwocie 5,5 mln zł (9,2% kwoty wykorzystanych dotacji). Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła dwa podmioty, które dysponowały kwotą dotacji w wysokości 56,8 mln zł. W podmiotach tych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej wydatkowała środki z dotacji podmiotowej w wysokości 4,4 mln zł na zadania związane z badaniem opinii społecznej i upowszechnianiem wyników badań, określone w art. 4 ust. 2 pkt 1–4 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej[221] oraz dotację celową w wysokości 0,2 mln zł na wymianę laptopów dla sieci ankieterskiej. Nieprawidłowości przy wydatkowaniu dotacji podmiotowej polegały na sfinansowaniu usługi kontroli 12 badań bez zawarcia umowy w formie pisemnej o wartości 62,9 tys. zł. Dodatkowo ze środków dotacji Fundacja zrealizowała wydatki w wysokości 130,5 tys. zł na usługi pocztowe w oparciu o umowę zawartą na czas nieokreślony, co było niezgodne z art. 142 ustawy Prawo zamówień publicznych[222].

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zrealizował dwa zdania ze środków dotacji celowej: *System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (FADN[223])* o wartości 38,7 mln zł oraz *Wsparcie analityczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie przygotowania Planu strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027*, o wartości 6,4 mln zł.

Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości wydatkowała środki w wysokości 9,2 mln zł w ramach dotacji podmiotowej przeznaczonej na sfinansowanie bieżącej działalności Fundacji (w tym wynagrodzenia, opłaty za wynajem biura i wyposażenia oraz zakup usług) oraz 0,6 mln zł w ramach dotacji celowej. Celem Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości jest działanie na rzecz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorców poprzez wspieranie ich transformacji cyfrowej.

220 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/10 – województwo łódzkie*. Nr ewid. 44/2021/P/001/LLO, Warszawa 2021.

221 Dz. U. nr 30 poz. 163, ze zm.

222 Informacja o wynikach kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 52/2021/P/001/KAP, Warszawa 2021 r.

223 Sieć Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (ang. – *Farm Accountancy Data Network*).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio upoważnionym osobom w postaci emerytur, rent, zasiłków, odpraw pieniężnych, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych, stypendiów oraz nagród o charakterze specjalnym.

W 2020 r. wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 26 414,6 mln zł. Wydatki na świadczenia, które nie wygasły z upływem 2020 r. stanowiły 3,2 mln zł i dotyczyły świadczeń społecznych przeznaczonych na wsparcie finansowe twórców i artystów w postaci pomocy socjalnej w części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (1,8 mln zł) oraz wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń przeznaczonych na zakup umundurowania dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (1,4 mln zł).

Udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem kształtował się w latach 2017–2019 na poziomie 6,6–6,8%, po czym w 2020 r. uległ zmniejszeniu do 5,2%. Wysokość wydatków na świadczenia również rosła do 2019 r. (o 10,9% w stosunku do roku 2017), po czym w 2020 r. zmalała o 1952,2 mln zł, tj. o 6,9%, co wynikało głównie z przeniesienia finansowania rent socjalnych do Funduszu Solidarnościowego.

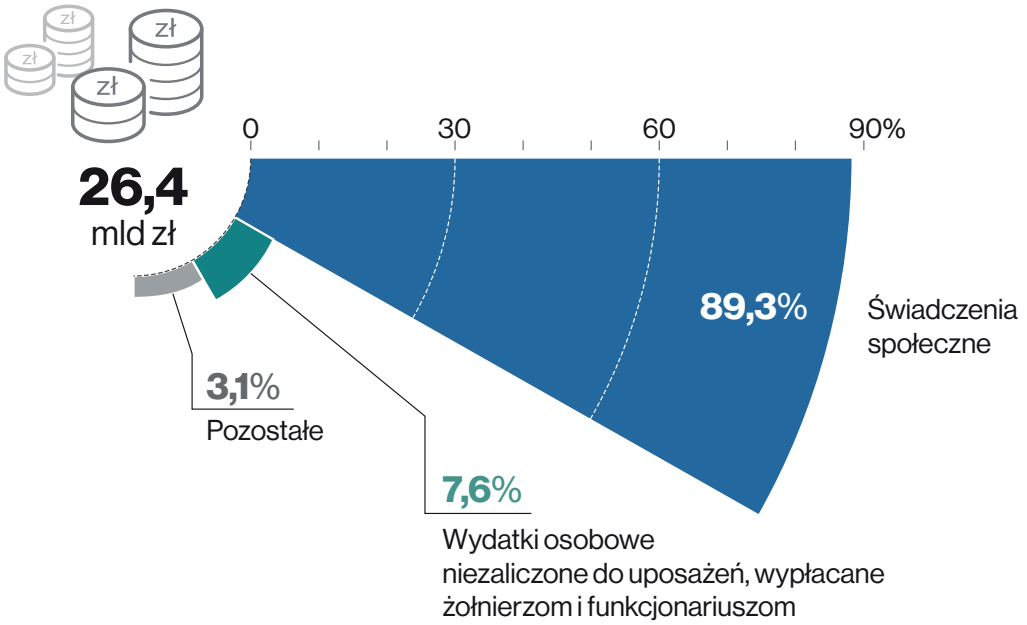
Wydatki poniesione w tej grupie wzrosły w największym stopniu w części *Sprawy wewnętrzne* o 717,7 mln zł (tj. o 7,8%), co było związane z wypłatą od listopada 2019 r. świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, z wyższą wypłatą zasiłków pogrzebowych, waloryzacją emerytur i rent, wypłatą dodatkowego jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów. Wzrost wydatków na świadczenia odnotowano również w części *Obrona narodowa* o 510,6 mln zł (o 6%), głównie wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom – o 242,8 mln zł oraz emerytury wojskowe – o 230,1 mln zł.

W części *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 41,3% (o 133,9 mln zł), w szczególności w związku z wypłatą w 2020 r. zasiłku opiekuńczego w kwocie 152,8 mln zł oraz zasiłku z tytułu kwarantanny w kwocie 6,2 mln zł, na podstawie art. 4a i 31 zy[3] ustawy o COVID-19.

W części *Sprawiedliwość* wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 7,4% (o 127,1 mln zł) głównie ze względu na wypłatę wprowadzonego w 2020 r. świadczenia motywacyjnego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej. Świadczenie zostało wprowadzone przepisem art. 6 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw[224].

[224] Dz. U. poz. 1610.

Infografika 27. Wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. podobnie jak w latach ubiegłych, najwyższy udział w omawianej grupie miały wydatki poniesione na świadczenia społeczne, które w latach 2017–2019 wykazywały tendencję wzrostową (kształtowały się odpowiednio na poziomie 89,4%, 90,8% i 91%). W 2020 r. wydatki te wyniosły 23 597,4 mln zł i były niższe o 2224,9 mln zł (8,6%) od wydatków poniesionych na ten cel rok wcześniej.

Świadczenia społeczne są wypłacane za pośrednictwem różnych jednostek, a zasady ich dystrybucji określa wiele aktów prawnych. Najwyższe wydatki z tego tytułu w 2020 r. zostały poniesione przez:

– Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (9575,4 mln zł) – na wypłatę emerytur i rent dla emerytowanych funkcjonariuszy oraz świadczeń pieniężnych przysługujących zwolnionym ze służby funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz członkom ich rodzin;
– Wojskowe Biura Emerytalne Ministerstwa Obrony Narodowej (7496,9 mln zł) – na wypłatę emerytur wojskowych dla emerytowanych żołnierzy, rent z tytułu niezdolności do pracy, rent dla inwalidów wojennych i wojskowych, uposażeń prokuratorów i sędziów w stanie spoczynku oraz rent rodzinnych, a także na wypłatę jednorazowego świadczenia emerytom i rencistom wojskowym wynikającego z ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów[225];
– Zakład Ubezpieczeń Społecznych (3136,7 mln zł) – na wypłatę rent dla inwalidów wojennych i wojskowych, świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatantów.

Wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom w 2020 r. wyniosły 2019,1 mln zł. Wydatki te były wyższe o 261 mln zł (o 14,8%) niż w 2019 r., a ich udział w tej

[225] Dz. U. poz. 321, ze zm.

grupie wydatków wzrósł z 6,2% w 2019 r. do 7,6% w 2020 r. Najwyższe wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń zostały poniesione w częściach *Obrona narodowa* (1441,8 mln zł) oraz *Sprawy wewnętrzne* (392,1 mln zł). Przeznaczono je głównie na wyższą wypłatę dodatków zagranicznych dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych, placówkach i przedstawicielstwach wojskowych, dodatków wojennych, gratyfikacji urlopowych, odpraw pośmiertnych, stypendiów, pomoc mieszkaniową dla funkcjonariuszy Policji oraz wyższą liczbę dopłat do wypoczynku dla policjantów.

Istotne nieprawidłowości w tym obszarze stwierdzone zostały w Krajowej Radzie Sądownictwa, gdzie wydatkowano środki w kwocie 122,9 tys. zł na diety dla członków Rady za udział w posiedzeniach komisji Rady poza dniami posiedzeń plenarnych, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków w paragrafie *Świadczenia społeczne,* przeznaczonych na wypłaty zasiłków opiekuńczych oraz zasiłków z tytułu kwarantanny dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, na podstawie ustawy o COVID. Przekroczenia wystąpiły na koniec sześciu miesięcy 2020 r., w szczególności w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* i rozdziale *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,* gdzie wyniosły od 19,2 mln zł w listopadzie do 115,5 mln zł w październiku. Było to niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, według których wydatki mogą być dokonywane na cele oraz w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują przede wszystkim wydatki osobowe oraz wydatki na różnego rodzaju usługi.

W 2020 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych ujęte w budżecie państwa wyniosły 86 341,7 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku 2020 w kwocie 874,1 mln zł. Wydatki niewygasające wystąpiły w 35 częściach budżetu państwa, z tego najwyższe w pięciu częściach: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (405,5 mln zł), *Obrona narodowa* (213,9 mln zł), *Sprawy wewnętrzne* (88,5 mln zł), *Zdrowie* (43,8 mln zł) i *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (38 mln zł).

W latach 2017–2020 wydatki bieżące jednostek budżetowych wzrosły o 15 708,3 mln zł, tj. o 22,2%, przy czym w ostatnim roku o 7282,1 mln zł, tj. o 9,2% głównie w związku ze wzrostem uposażeń żołnierzy i funkcjonariuszy, wynagrodzeń pracowników, członków korpusu służby cywilnej, sędziów i prokuratorów, a także poniesionych w 2020 r. wydatków na przeciwdziałanie epidemii COVID-19.

Najwyższy kwotowy wzrost wydatków w tej grupie nastąpił w częściach: *Obrona narodowa* (o 1522,1 mln zł, tj. o 6,9%), *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (o 1139,4 mln zł, tj. ośmiokrotny wzrost), *Województwa* (o 1028,4 mln zł, tj. o 22,6%), *Sądy powszechne* (o 849,1 mln zł, tj. o 11,9%) oraz *Zdrowie* (o 715,3 mln zł, tj. o 50,4 %).

Wysoki wzrost wydatków bieżących jednostek budżetowych w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* był związany szczególnie z podjęciem przez dysponenta części działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Zostały zrealizowane takie przedsięwzięcia jak: sfinansowanie rządowych programów *LotDoDomu* i *CargoDlaPolski* (426,6 mln zł) oraz realizacja umów na dostarczenie środków niezbędnych do zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 zawartych z *Agencją*

Rozwoju Przemysłu, *KGHM Polska Miedź S.A.* oraz *Grupą LOTOS S.A.* (687,7 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły do końca roku budżetowego w kwocie 404,6 mln zł).

Wzrost *wydatków bieżących jednostek budżetowych* w części *Zdrowie* wynikał przede wszystkim ze wzrostu wydatków poniesionych na zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych oraz materiałów i wyposażenia, związanych z epidemią COVID-19.

Udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w wydatkach ogółem ulegał w latach 2017–2019 niewielkim odchyleniom w granicach 18,6%–19,1%, po czym w 2020 r. obniżył się do 17,1%.

Najwyższy udział (66,3%) w tej grupie wydatków, podobnie jak w latach ubiegłych, miały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, na które wydatkowano 57 207,8 mln zł (w tym wydatki, które nie wygasają z upływem rok 2020 w kwocie 1 mln zł). Znaczący udział (27%) miały wydatki poniesione na zakup towarów i usług – 23 336,4 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2020 r. w kwocie 854,5 mln zł. Przeznaczono je między innymi na zakup materiałów i wyposażenia (5944,9 mln zł), usług remontowych (4350,6 mln zł), zakup energii (1447,5 mln zł) oraz zakup leków i wyrobów medycznych i produktów biobójczych (1294,7 mln zł).

Pozostałe wydatki wyniosły 5797,5 mln zł (6,7%) i obejmowały między innymi: składki do organizacji międzynarodowych, w tym wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej (1700 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (805,2 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (651,2 mln zł), opłaty za administrowanie i czynsze (579,9 mln zł), kary, odszkodowania i grzywny (417,8 mln zł), podróże służbowe krajowe i zagraniczne (359,3 mln zł), podatek od nieruchomości (317,7 mln zł) oraz różne opłaty i składki (217,5 mln zł).

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 819,8 mln zł. Większość tej kwoty stanowiły zobowiązania w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie, zasądzającego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania praw głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji[226].

Kontrola wydatków bieżących jednostek budżetowych, podobnie jak w poprzednich latach wykazała, że w przeważającej większości środki finansowe zostały wydatkowane celowo, rzetelnie, zgodnie z przeznaczeniem, zasadami gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Najistotniejsze nieprawidłowości, zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli opisano poniżej.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach realizacji rządowego programu *LotDoDomu* nie dopełniono obowiązku określonego w art. 18 ust.1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej[227], gdyż nie uzyskano opinii prawnej do projektu umowy z LOT S.A. na realizację tego programu oraz nierzetelnie rozliczono wykonanie usług na kwotę 331,6 mln zł, tj. bez zweryfikowania faktur na podstawie dokumentów finansowych będących podstawą ich wystawienia[228].

---

226 Informacja o wynikach kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 70/2021/P/21/001/KBF, Warszawa 2021 r.

227 Dz. U. z 2020 r., poz. 762, ze zm.

228 Informacja o wynikach kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 52/2021/P/001/KAP, Warszawa 2021 r.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska zaakceptowano dokumentację niespełniającą formalnego wymogu, tj. niezawierającą podpisu wykonawcy pod protokołami zdawczo-odbiorczymi, stanowiącą podstawę: dla wykonawcy do wystawienia faktury, a dla zamawiającego do odbioru usługi chmurowej w modelu IaaS i zrealizowania płatności (173 tys. zł), co było działaniem niezgodnym z umową oraz nierzetelnym.

W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Poznaniu poniesione zostały wydatki w kwocie o 74,6 tys. zł wyższej niż wynikało to z wcześniej zaciągniętych zobowiązań w umowie z Pocztą Polską S.A. na świadczenie usług pocztowych, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęstszymi nieprawidłowościami były naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalne oraz nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Najistotniejsze dotyczyły:

- pominięcia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy zakupie 100 laptopów za kwotę 0,6 mln zł dla Ministerstwa Zdrowia, jak również zakupie zestawów diagnostycznych o wartości 3,7 mln zł przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Było to niezgodne z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej[229];
- dokonania zakupu i odbioru 1500 opakowań testów i 4500 opakowań izolatorów za łączną kwotę 23,6 mln zł przed zatwierdzeniem wniosku o zakup, co było niezgodne regulaminem udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Zdrowia[230]; podobnie w 26 Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Zegrzu wydatkowano 72 tys. zł na zakup środków ochrony osobistej pomimo niezatwierdzenia wniosku o dokonanie wydatku, co było niezgodne z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych[231];
- opóźnień w zamieszczaniu ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego w Biuletynie Zamówień Publicznych: na dostawę do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego środków ochrony indywidualnej dla placówek opieki zdrowotnej o wartości 1,5 mln zł (42 dni po terminie przewidzianym w art. 6a ust. 2 ustawy o COVID-19)[232] oraz na świadczenie kompleksowej usługi w zakresie utrzymania czystości na terenie przyległym do budynku Prokuratury Regionalnej w Szczecinie o wartości 141,6 tys. zł (271 dni po terminie przewidzianym w art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych)[233];
- udzielenia zamówienia przeglądów podnośników widłowych na kwotę 94,7 tys. zł w 24 Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Giżycku bez sporządzenia umowy, wymaganej regulaminem wewnętrznym[234].

229 Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 46 – Zdrowie. Nr ewid. 82/2021/P/21/001/KZD, Warszawa 2021.

230 Jw.

231 Wystąpienie pokontrolne LWA.410.001.10.2021 z kontroli P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykonanie planu finansowego 26 Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Zegrzu.

232 Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/20 – województwo podlaskie. Nr ewid. 16/2021/P/21/001/LBI, Warszawa 2021.

233 Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury. Nr ewid. 103/2021/P/21/001/KPB, Warszawa 2021.

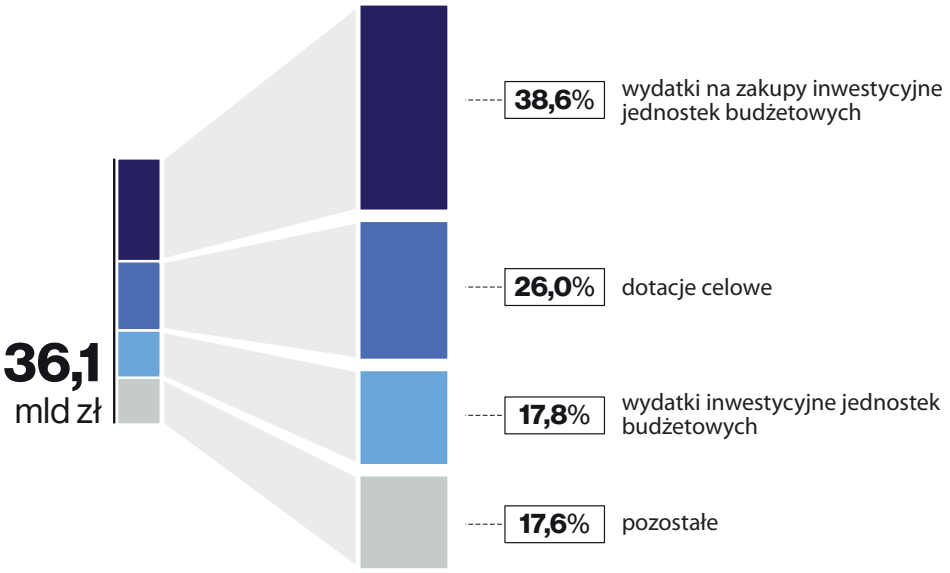
234 Wystąpienie pokontrolne LOL.410.001.03. z kontroli P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykonanie planu finansowego 24 Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Giżycku.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2020 r. wyniosły 36 144,1 mln zł, w tym kwota 4622,9 mln zł dotyczy wydatków, które nie wygasły z upływem tego roku. Zrealizowane w 2020 r. *wydatki majątkowe* były o 15 976,6 mln zł, tj. o 79,2% większe niż rok wcześniej. Wynikało to głównie z potrzeby wprowadzenia dodatkowego impulsu dla rozwoju gospodarki, której stan się pogarszał w wyniku ograniczeń spowodowanych epidemią COVID-19. Ponadto w części *Obrona narodowa* wzrost wydatków majątkowych wynikał z konieczności wywiązania się z zobowiązań międzynarodowych i zabezpieczenia priorytetowych potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych w zakresie zakupu sprzętu wojskowego.

W strukturze *wydatków majątkowych* w 2020 r., podobnie jak w latach poprzednich, największy udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych oraz dotacje celowe i wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

Infografika 28. Struktura wydatków majątkowych w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki majątkowe w 2020 r. wzrosły istotnie w stosunku do roku poprzedniego we wszystkich grupach tych wydatków. Największy wzrost o 5907,8 mln zł nastąpił w grupie pozostałych wydatków i wynikał głównie z poniesienia wydatków na zakup i objęcie akcji Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. na kwotę 1054,5 mln zł i Polskich Linii Kolejowych S.A. na kwotę 1850 mln zł, a także wydatku w wysokości 3000 mln zł na wpłatę na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

Wydatki na dotacje celowe wzrosły o 4487,9 mln zł, tj. o 91,5% a wzrost ten nastąpił głównie w działach: *Transport i łączność* w wysokości 2671,1 mln zł, *Szkolnictwo wyższe i nauka* – 673,7 mln zł, *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 487,8 mln zł oraz *Ochrona zdrowia* – 439,4 mln zł. Dotacje przeznaczone były na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek podległych i nadzorowanych, w tym między innymi samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, muzeów, uczelni oraz instytutów badawczych.

Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wzrosły o 3535,6 mln zł, tj. o 34%, w tym głównie w działach: *Obrona narodowa* w wysokości 2839,1 mln zł, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 346,7 mln zł oraz *Ochrona zdrowia* – 257,7 mln zł. Natomiast wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych wzrosły o 2045,3 mln zł, tj. o 46,6% w tym głównie w działach: *Transport i łączność* w wysokości 1479,5 mln zł oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 331,1 mln zł. W ramach tych wydatków finansowano inwestycje publiczne, w tym związane z modernizacją obiektów, zakupem sprzętu, systemów i oprogramowania informatycznego oraz systemów bezpieczeństwa.

Tabela 32. Struktura wydatków majątkowych w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	Wykonanie (mln zł)			
OGÓŁEM	25 439,9	27 999,3	20 167,5	36 144,1
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	9 773,6	13 173,5	10 403,6	13 939,2
Dotacje celowe	6 609,6	7 094,0	4 906,3	9 394,2
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	3 898,4	4 076,5	4 392,2	6 437,5
Pozostałe wydatki	5 158,3	3 655,3	465,4	6 373,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największe wydatki majątkowe w 2020 r. poniesiono głównie na zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* w kwocie 16 740,9 mln zł (46,3% wydatków majątkowych ogółem), *Transport i łączność* – 8466,7 mln zł (23,4%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 2188,9 mln zł (6,1%), *Ochrona zdrowia* – 1923,4 mln zł (5,3%), *Szkolnictwo wyższe i nauka* – 1319,2 mln zł (3,6%) oraz *Górnictwo i kopalnictwo* – 1054,5 mln zł (2,9%).

Plany wydatków majątkowych jednostek budżetowych były w ciągu roku istotnie zmieniane, zarówno w zakresie finansowym, jak i rzeczowym, w porównaniu do tego co przewidziano na etapie przygotowania ustawy budżetowej. W 2020 r. plan finansowy wydatków majątkowych budżetu państwa w wyniku zmian dokonanych w trakcie roku zwiększył się o 10 631,9 mln zł, tj. o 41,1%. Wynikało to głównie z wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń, w tym związanych z epidemią COVID-19.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola planowania i wykonania wydatków majątkowych u 63 dysponentów części i 38 dysponentów II i III stopnia polegała na analizie zakresu zadań przyjętych w planie, jego zmiany oraz planu po zmianach w ujęciu rzeczowo-finansowym[235]. Kontrolą objęto także uzasadnienie dokonywanych przez dysponentów zmian oraz ustalenie, czy zadania w planie po zmianach zostały wykonane.

W ramach planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych u badanych dysponentów części zaplanowano realizację 1595 zadań na łączną kwotę 7651,5 mln zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 293 zadań ujętych w pierwotnym planie na kwotę 362 mln zł i wprowadzono 1044 nowych zadań na kwotę 5137,6 mln zł. Skutkiem wprowadzonych zmian, w tym w wyniku wewnętrznych przesunięć środków finansowych dokonanych przez dysponentów w ramach planu finansowego wydatków majątkowych, do zrealizowania w 2020 r. pozostawało 2346 zadań, tj. o 47,1% więcej niż

[235] Badaniem objęto wydatki majątkowe w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

w planie pierwotnym. Przewidziana na ich realizację kwota 11 637 mln zł była wyższa od pierwotnie zakładanej o 3985,5 mln zł, tj. o 52,1%. Większość zmian wprowadzonych w ciągu roku do planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako celowe. Jednak skala dokonywanych zmian może świadczyć o nierzetelnym planowaniu wydatków majątkowych lub niewłaściwym przygotowaniu tych jednostek do realizacji zaplanowanych zadań.

W pełnym zakresie zrealizowano blisko 60% zadań (1405), częściowo zrealizowano 625 zadań, a 316 zadań na kwotę 779,6 mln zł nie zostało zrealizowanych. Wskaźnik realizacji i częściowej realizacji przyjętych do planu zadań w 2020 r. wyniósł 86,5% i był niższy niż w 2019 r. o 10,6 punktów procentowych. Główną przyczyną niezrealizowania bądź opóźnień w realizacji przyjętych do planu zadań na 2020 r. były skutki epidemii COVID-19, która spowodowała między innymi trudną sytuację na rynku pracy oraz opóźnienia w dostawach sprzętu i materiałów z zagranicy. Istotny był również wpływ przedłużających się procedur przetargowych. Większość niezrealizowanych zadań została ujęta w wykazie wydatków niewygasających 2020 r.

Kontrola prawidłowości dysponowania środkami na wydatki majątkowe wykazała, że co do zasady wydatków tych dokonywano w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Niemniej jednak w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jako działanie niegospodarne uznano zaakceptowanie rozliczenia kosztów zakupu respiratorów dokonanego niezgodnie z umową z KGHM Polska Miedź S.A., co skutkowało zapłaceniem dostawcy nienależnej kwoty 0,2 mln zł[236].

Z kolei Minister Zdrowia nie dochował należytej staranności przy wyborze oferentów i realizowaniu zamówienia na respiratory, dokonując płatności w kwocie 161,3 mln zł bez otrzymania faktury i niezgodnie z zawartą umową. Skutkowało to niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych w kwocie 55 mln zł (11,9 mln euro). Wykonawca nie wywiązał się z zawartej umowy i nie zwrócił otrzymanych nienależnie środków. Na dzień 31 grudnia 2020 r. do zwrotu pozostawała kwota 11,9 mln euro[237].

Przy realizacji zadań stwierdzono przypadki naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalnych dotyczących między innymi nierzetelnego dokumentowania postępowań oraz nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

W Ministerstwie Rozwoju Pracy i Technologii nierzetelnie przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i nie zapewniono odpowiedniego nadzoru Dyrektora Generalnego na etapie prowadzenia postępowania przetargowego i realizacji umowy na wymianę oświetlenia w siedzibie Ministerstwa za kwotę 2,9 mln zł, w wyniku czego nie zawarto korzystniejszej cenowo umowy i niezgodnie z projektem wykonawczym wybrano oprawy oświetleniowe[238].

W Służbie Ochrony Państwa w dwóch postępowaniach o łącznej wartości 0,2 mln zł na dostawę i montaż kontenera technicznego oraz dostawę łączności kamuflowanej oszacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie złożonych ofert. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że brak oszacowania wartości zamówienia przed przeprowadzeniem postępowania ofertowego zwiększa ryzyko

236 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 52/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

237 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 46 – Zdrowie*. Nr ewid. 82/2021/P/21/001/KZD, Warszawa 2021.

238 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 20 – Gospodarka*. Nr ewid. 45/2021/P/21/001/KGP, Warszawa 2021.

zastosowania nieprawidłowego trybu udzielania zamówień publicznych. Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono również w kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. i sformułowany został w związku z tym stosowny wniosek pokontrolny [239].

W Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie wydatkowano 1,1 mln zł na zakup dwóch ambulansów z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zobowiązującym do wydatkowania środków w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów[240].

W Ministerstwie Finansów nierzetelnie wypełniono protokoły dotyczące odbioru dwóch umów na dostawę sprzętu związanego ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem COVID-19, tj. nie wskazano, że przedmiot umowy został odebrany bez zastrzeżeń[241].

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwróciła uwagę na nierozliczenie w bieżącym roku budżetowym zaliczek udzielonych kontrahentom na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz realizację inwestycji budowlanych. Kwota udzielonych zaliczek nierozliczonych efektami rzeczowymi na koniec 2020 r. wyniosła 28 615 mln zł i była wyższa o 35% od stanu na koniec 2019 r.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wynikają z zaciągniętych przez Ministra Finansów zobowiązań, w szczególności emisji obligacji skarbowych, zaciągania kredytów i pożyczek oraz innych operacji, które służą finansowaniu potrzeb pożyczkowych i pokryciu deficytu budżetu państwa. Odsetki i opłaty, które powstają z tego tytułu pokrywane są z wydatków budżetu państwa w ramach części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa w 2020 r. wyniosły 29 300,2 mln zł, z tego 22 376,4 mln zł (76,4%) poniesiono na obsługę długu krajowego oraz 6923,8 mln zł (23,6%) na obsługę zadłużenia zagranicznego. W latach 2017–2020 udział kosztów obsługi długu zagranicznego obniżył się o 6,5 punktów procentowych, a tylko w ostatnim roku o 4,2 punkty procentowe, co było między innymi konsekwencją oddłużenia w obligacjach i kredytach zagranicznych. Zmniejszenie udziału długu nominowanego w walutach obcych do poziomu 24,2% na koniec 2020 r., tj. poniżej 25% wypełniało założenia *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2020–2023*.

W strukturze wydatków tej grupy największy udział miały odsetki i dyskonto od krajowych i zagranicznych obligacji skarbowych o łącznej wartości 28 225,9 mln zł (96,3%). Pozostałe środki poniesiono głównie na odsetki od pożyczek i kredytów zagranicznych (1,5%), odsetki z tytułu przyjmowania wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie (1,5%) oraz na pokrycie kosztów emisji obligacji skarbowych (0,5%).

W 2020 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były niższe od poniesionych w latach 2017–2018 średnio o 0,9%, ale wyższe niż w 2019 r. o 7,2%, tj. o 1964,2 mln zł. Wzrost wydatków

239 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne*. Nr ewid. 98/2021/P/21/001/KPB, Warszawa 2021.

240 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie*. Nr ewid. 106/2021/P/21/001/LOL, Warszawa 2021.

241 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 70/2021/P/21/001/KBF, Warszawa 2021.

w porównaniu do poprzedniego roku wynikał przede wszystkim z faktu, że saldo transakcji swap[242] zawartych na rynku krajowym było dodatnie i zwiększyło wydatki tego roku o 685,3 mln zł, podczas gdy w 2019 r. transakcje swap zmniejszyły wydatki o 2652,1 mln zł. W 2020 r. wzrosła także wielkość obsługiwanego długu o 12,8%, tj. o 115 078 mln zł, choć z drugiej strony niższe było jego oprocentowanie.

W ciągu ostatnich czterech lat udział kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w wydatkach budżetu państwa obniżył się z 7,9% do 5,8%. Wynika to z faktu, że koszty obsługi długu do 2019 r. systematycznie obniżały się, a ich wzrost w 2020 r. o 7,2% nadal był mniejszy niż wzrost wydatków budżetu państwa (21,8%). Podobna tendencja dotyczyła relacji kosztów obsługi długu do produktu krajowego brutto, które obniżyły się z 1,5% w 2017 r. do poziomu 1,2% w 2019 r. W 2020 r. nastąpił niewielki wzrost tego wskaźnika do 1,26% wynikający z mniejszego wzrostu nominalnego produktu krajowego brutto (wyrażonego w zł) w porównaniu do lat wcześniejszych przy jednoczesnym wzroście kosztów obsługi długu Skarbu Państwa rok do roku. Na zmniejszenie kosztów wpłynął w szczególności istotny spadek oprocentowania oraz niższe dyskonto obsługiwanego długu.

Średnie koszty obsługi długu Skarbu Państwa mierzone relacją kosztów obsługi długu do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa wyniosły 2,7% i były niższe niż w roku poprzednim o 0,1 punktu procentowego. Wskaźnik ten nadal był znacznie wyższy od bieżącego finansowania rynkowego, które na przykład dla obligacji pięcioletnich emitowanych na rynku krajowym w lutym 2021 r. wyniosło 0,25%, a dla obligacji dziesięcioletnich emitowanych od maja 2020 r. – 1,25%. Wynika to ze znaczącego udziału długu zaciągniętego w latach wcześniejszych przy wyższych rentownościach, tj. głównie od 2010 r. oraz dużego spadku oprocentowania obligacji skarbowych w ostatnim roku.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Na obsługę długu krajowego w 2020 r. poniesione zostały koszty w wysokości 22 376,4 mln zł i były one wyższe od wykonanych rok wcześniej o 2637,1 mln zł, tj. o 13,4%. Do wzrostu przyczyniło się w szczególności zawarcie nowych transakcji swap.

Tabela 33. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	20 699,3	21 524,5	19 739,3	22 376,4
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, w tym od:	20 637,3	21 448,1	19 641,6	22 230,7
– bonów skarbowych	55,1	-	-	15,9
– obligacji rynkowych	19 772,7	20 271,5	18 120,4	20 943,9
w tym: operacje swap	699,5	1 728,6	-2 652,1	685,3

[242] Operacje swap na rynku krajowym polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w których nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Transakcje te w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Ich celem jest zarządzanie rozkładem kosztów obsługi długu w czasie.

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
1	2	3	4	5
– obligacji oszczędnościowych	272,5	617,6	762,6	815,9
– odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	537,1	558,7	757,6	454,6
– odsetki od depozytu CSA	-	0,2	1,0	0,4
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	62,0	76,4	97,7	145,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Koszty obsługi obligacji rynkowych, tj. oferowanych inwestorom instytucjonalnym, zajmują dominującą pozycję w strukturze wydatków na obsługę długu. W 2020 r. wyniosły 20 943,9 mln zł i były wyższe od zrealizowanych w 2019 r. o 2823,5 mln zł, tj. o 15,6%. Przy określaniu planu wydatków przyjęto założenie, że transakcje swap zawarte w latach poprzednich pomniejszą wydatki w 2020 r. o 1320 mln zł i nie planowano nowych operacji w 2020 r. Tymczasem łączne saldo transakcji z 2019 r. oraz zawartych w 2020 r. było dodatnie i wyniosło 685,3 mln zł. Transakcje swap na rynku krajowym zawierane są przez Ministra Finansów od ponad 10 lat i służą zarządzaniu rozkładem kosztów obsługi długu w poszczególnych latach, a w konsekwencji mają przyczynić się do realizacji głównego celu *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, tj. minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu. Operacje z 2020 r. zwiększyły wydatki tego roku o 2014,2 mln zł, natomiast w 2021 r. obniżą je o podobną kwotę, tj. o 2016,1 mln zł.

Bez transakcji swap, wydatki z tytułu obsługi obligacji rynkowych w porównaniu do założeń z ustawy budżetowej przed nowelizacją byłyby wyższe o 318,1 mln zł, tj. o 1,6%. Wpływ na to miały wyższe od planowanych potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i w efekcie o 7,1% większa sprzedaż obligacji skarbowych obsługiwanych na rynku krajowym w 2020 r. Z drugiej strony znacząco niższe od zakładanego było oprocentowanie obsługiwanego długu, w tym dla dziesięcioletnich obligacji stałoprocentowych średnio o 0,21 punktów procentowych, a dla obligacji zmiennoprocentowych średnio o 0,66 punktów procentowych.

Po trzyletniej przerwie Minister Finansów ponownie dokonał emisji bonów skarbowych, z tytułu których poniesiono koszty w kwocie 15,9 mln zł. Sprzedaż bonów o łącznej wartości nominalnej 17 746,5 mln zł nastąpiła w marcu i kwietniu 2020 r., co posłużyło zarówno do bieżącego zarządzania płynnością budżetu państwa, jak i częściowo do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu.

Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji oszczędnościowych oferowanych inwestorom indywidualnym w sieci detalicznej wyniosły 815,9 mln zł, tj. o 7% więcej niż rok wcześniej a w ciągu ostatnich czterech lat koszty te wzrosły blisko trzykrotnie. Wynika to ze wzrostu zadłużenia w obligacjach oszczędnościowych (od 11 233,6 mln zł na koniec 2016 r. do 41 543,6 mln zł na koniec 2020 r.), na które popyt systematycznie rośnie.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zrealizowane zostały w kwocie 454,6 mln zł, tj. na poziomie 60% wydatków roku poprzedniego, co wynikało ze spadku oprocentowania depozytów, w efekcie niższych niż zakładano stóp procentowych będących podstawą obliczania odsetek.

W 2020 r. na pokrycie kosztów emisji krajowych obligacji skarbowych oraz inne opłaty i prowizje wydatkowano 145,7 mln zł, tj. o 49,2% więcej niż poniesiono na ten cel w roku poprzednim. W latach

2017–2020 wydatki te wzrosły ponad dwukrotnie. Główną przyczyną był wzrost wynagrodzenia agenta emisji obligacji detalicznych, tj. domu maklerskiego PKO BP S.A. Wynagrodzenie to uzależnione jest przede wszystkim od wysokości sprzedaży obligacji, która stale rosła w tym okresie.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2020 r. wydatki z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych wyniosły 6923,8 mln zł i były niższe niż w 2019 r. o 672,9 mln zł, tj. o blisko 9%. Największy wpływ na to miało zmniejszenie obsługiwanego długu zagranicznego oraz spadek jego oprocentowania, ale z drugiej strony w 2020 r. w porównaniu do poprzedniego roku nastąpiło osłabienie złotego w odniesieniu do wszystkich walut, w których nominowany jest dług zagraniczny. Wydatki te systematycznie spadają, co wynika między innymi z przyjętej strategii obniżania udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa. W latach 2017–2020 zmniejszyły się o 2018,2 mln zł, tj. o 22,6%.

Tabela 34. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	8 942,1	7 961,7	7 596,7	6 923,8
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego:	8 864,6	7 945,8	7 575,1	6 893,9
– kredyty	647,4	604,1	475,1	443,6
– obligacje	8 488,3	7 605,9	7 388,9	6 677,3
– Currency Interest Rate Swap	-280,2	-261,0	-285,8	-227,1
– Interest Rate Swap	9,1	-3,2	-3,1	0,0
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	77,5	15,9	21,6	30,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największy udział w wydatkach na obsługę zadłużenia zagranicznego miały odsetki i dyskonto od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych. Na ten cel poniesiono 6677,3 mln zł, a zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kwota ta została pomniejszona o saldo transakcji Currency Interest Rate Swap (227,1 mln zł) zawartych w latach 2014–2016. Saldo transakcji swap ma wartość ujemną, gdyż suma płatności dokonanych przez Ministra Finansów była niższa niż kwota uzyskana od partnerów transakcji. Od 2017 roku wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego zmniejszyły się w wyniku zawarcia transakcji na instrumentach pochodnych na rynkach zagranicznych łącznie o 1051,2 mln zł.

Drugą grupą wydatków związanych z obsługą zadłużenia zagranicznego były odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, tj. w Europejskim Banku Inwestycyjnym, Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Rozwoju Rady Europy.

Wyniosły one 443,6 mln zł i były o 31,5% niższe niż w 2017 r. Spadek tych kosztów w ostatnich czterech latach wynikał głównie ze spadku oprocentowania obsługiwanego długu.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje wyniosły 30 mln zł. W porównaniu do 2019 r. były wyższe o 8,4 mln zł, tj. o 38,8%, głównie z powodu poniesienia nieplanowanej opłaty w kwocie 8,2 mln zł z tytułu uzyskanej pożyczki w ramach europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z epidemią COVID-19[243]. Pożyczka została udzielona do maksymalnej kwoty 11 236,7 mln euro, z tego w 2020 r. wypłacono pierwszą transzę w wysokości 1000 mln euro (równowartość 4577,2 mln zł).

Środki własne Unii Europejskiej

Podobnie, jak w latach wcześniejszych, *środki własne Unii Europejskiej* ujmowane były w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 125 ust. 2 ustawy o finansach publicznych do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się:

- udział we wpływach z ceł, opłat rolnych i cukrowych,
- środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej,
- środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto.

Składka za 2020 r. została ustalona w oparciu o projekt budżetu Unii Europejskiej przedłożony przez Komisję Europejską, w którym wysokość polskiej wpłaty ustalono na poziomie 5450,4 mln euro, tj. 23 327,7 mln zł. W trakcie roku w efekcie wprowadzonych korekt finansowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej i aktualizacji danych makroekonomicznych polska składka zwiększyła się i wyniosła 5825,8 mln euro (24 799,2 mln zł).

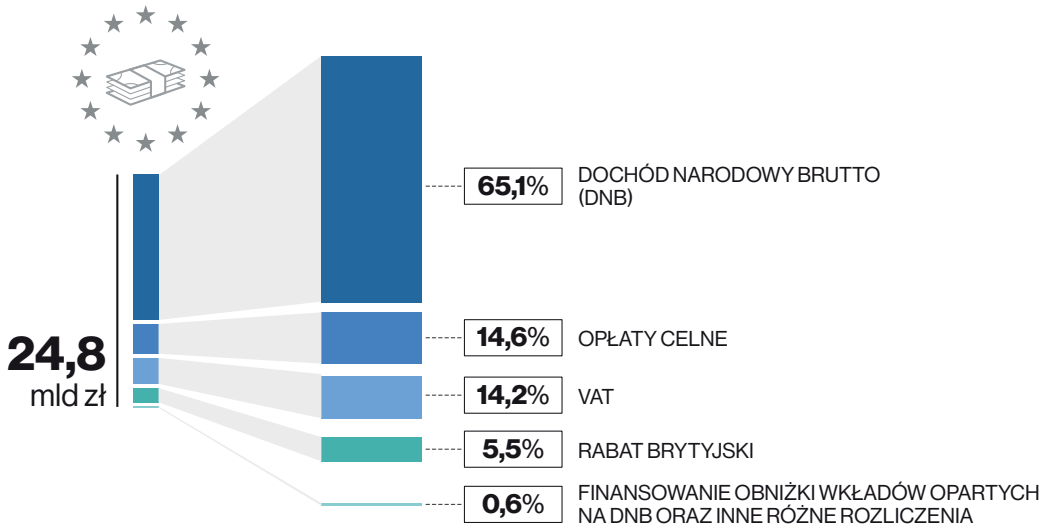
Limit wydatków na ten cel na poziomie 21 327,6 mln zł został określony w ustawie budżetowej w części *Środki własne Unii Europejskiej* a następnie w trakcie roku zwiększony o 3499,9 mln zł. Plan wydatków po zmianach wynosił 24 827,5 mln zł.

Zrealizowane wydatki w części *Środki Własne Unii Europejskiej* wyniosły 24 827,5 mln zł i były o 14,6% wyższe niż w roku poprzednim i o 57,7% wyższe niż w roku 2017. Wzrost wydatków wynikał między innymi z aktualizacji danych makroekonomicznych (wzrost wpłaty z tytułu środka własnego VAT) oraz działań związanych z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 (wzrost wpłaty na sfinansowanie wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych, sfinansowanie szczepionek).

W latach 2017–2020 Polska, przekazała do Komisji Europejskiej składki członkowskie w łącznej kwocie 80 950,1 mln zł. Od roku 2017 Polska zajmowała ósme miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem wysokości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

[243] Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. (Dz. Urz. UE L 159 z dnia 20 maja 2020 r., str. 1).

Infografika 29. Struktura na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2017–2020 największy udział w strukturze wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej miała wpłata, obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto. W 2020 r. wpłata ta stanowiła 65,1% składki. Wpłaty do budżetu Unii Europejskiej z tytułu udziału w opłatach celnych oraz składka obliczona od podatku od towarów i usług stanowiły odpowiednio 14,6% i 14,2% w strukturze składki w 2020 r. Z kolei wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego stanowiła już tylko 5,5% składki.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB) jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych Unii Europejskiej pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to podział proporcjonalny do udziału DNB danego państwa członkowskiego w sumie DNB wszystkich państw członkowskich. Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki, wyznaczonej przez Komisję Europejską do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Do tradycyjnych środków własnych wlicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. Do końca roku gospodarczego 2016/2017 w skład tradycyjnych środków własnych wchodziły także opłaty cukrowe nakładane na producentów cukru i izoglukozy oraz przetwórców w ramach wspólnej organizacji rynku cukru.

Tabela 35. Wysokość i struktura składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mln zł			
OGÓŁEM	15 742,0	18 660,7	21 719,9	24 827,5
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto	9 395,6	12 117,4	13 681,3	16 158,3
Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych	58,1	0,0	0,0	0,0
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	2 335,5	2 287,7	3 194,3	3 623,6
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	2 787,7	3 128,5	3 570,7	3 515,5
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	1 040,1	998,0	1 126,6	1 374,1
Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Danii, Holandii i Szwecji na lata 2014–2020	125,0	129,1	147,0	155,6
Inne różne rozliczenia (odsetki)	0,047	0,005	0,0	0,428

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie

Wpłata obliczona na podstawie DNB wrosła w latach 2017–2020 o 72%, z poziomu 9395,6 mln zł do 16 158,3 mln zł w 2020 r. a jej udział w strukturze całej składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej w 2017 r. wyniósł 59,7% i zwiększał się w kolejnych latach do poziomu 65,1% w 2020 r.

Drugą największą pozycję w strukturze składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej stanowiła wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych, która w 2017 r. wyniosła 2787,7 mln zł i również wzrosła (o 26,1%) w kolejnych latach do poziomu 3515,5 mln zł w 2020 r. Z kolei jej udział w ogólnej strukturze składki zmniejszał się w kolejnych latach z poziomu 17,7 % w 2017 r. do 14,2% w 2020 r.

Wysokość wpłaty obliczonej na podstawie podatku od towarów i usług osiągnęła poziom 3623,6 mln zł w 2020 r. i była o 429,3 mln zł (13,4%) wyższa niż rok wcześniej oraz o 1228,1 mln zł (55,2%) wyższa niż w 2017 r.

Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego w 2020 r. wyniosła 1374,1 mln zł i w porównaniu do 2017 r. została zwiększona o 334 mln zł (32,1%).

W 2020 r. w związku z ustaleniami kontroli Komisji Europejskiej zapłacono odsetki karne w kwocie 482,4 tys. zł z tytułu zwłoki w przekazywaniu środków własnych Unii Europejskiej.

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2019 r.

Wydatki niewygasające z upływem 2019 r. zostały określone w nowelizacji ustawy okołobudżetowej na rok 2019[244], gdzie wskazano, że środki w kwocie 138,3 mln zł mogą zostać wydatkowane do 30 kwietnia 2020 r. W ustawie uwzględniono środki na:

– realizację przedsięwzięć *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020*[245] w kwocie 103,7 mln zł;
– zakup ambulansów dla ratownictwa medycznego, zaplanowany w budżecie państwa w części *Zdrowie* w kwocie 20,4 mln zł;

[244] Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2490).

[245] Dz. U. z 2019 r. poz. 2198.

– wydatki majątkowe dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaplanowane w budżecie państwa w części *Sprawy Wewnętrzne* w kwocie 14,2 mln zł.

Z kwoty planowanych wydatków niewygasających w 2019 r. zrealizowane zostały wydatki w kwocie 126,5 mln zł, co stanowiło 91,5% kwoty wydatków niewygasających określonej w ustawie. Niewykorzystane środki w kwocie 11,8 mln zł zostały przekazane na dochody budżetu państwa, zgodnie z art. 181 ust. 8 ustawy o finansach publicznych. Znalazła się w nich również kwota 1,2 mln zł nieprzypisana do żadnej części budżetowej, gdyż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgłaszając zadania nie wskazał pełnej kwoty wydatków niewygasających, wynikającej z nowelizacji ustawy okołobudżetowej.

Plan środków na wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego w części *Sprawy Wewnętrzne* został wykonany w wysokości 104 mln zł. Niezrealizowane kwoty wydatków niewygasających stanowiły 10,6 mln zł i wynikały między innymi z podpisania umów na kwotę niższą niż planowano w wyniku postepowań przetargowych, wniesionego odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej, trudności związanych z wyłonieniem wykonawców postępowań przetargowych.

Wydatki niewygasające z końcem 2019 r. w części *Zdrowie* w wysokości 20,4 mln zł zaplanowane na zakup ambulansów dla ratownictwa medycznego, zostały wykorzystane w 100%. Środki na dwa zadania dla *Województwa lubuskiego* oraz *Województwa lubelskiego* w łącznej kwocie 2,1 mln zł objęte *Programem modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020* również zostały wydatkowane w całości.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 80 810 mln zł i stanowiły 89,9% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2020 oraz 96,9% planu po zmianach.

Wartość zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich w 2020 r. była o 9903,4 mln zł, tj. o 14% wyższa niż przed rokiem.

Wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w czterech grupach ekonomicznych: *dotacje i subwencje*, *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, *wydatki majątkowe* oraz *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, w tym wydatki poniesione w ramach trzech pierwszych z wyżej wymienionych grup stanowiły prawie 100% wszystkich wydatków.

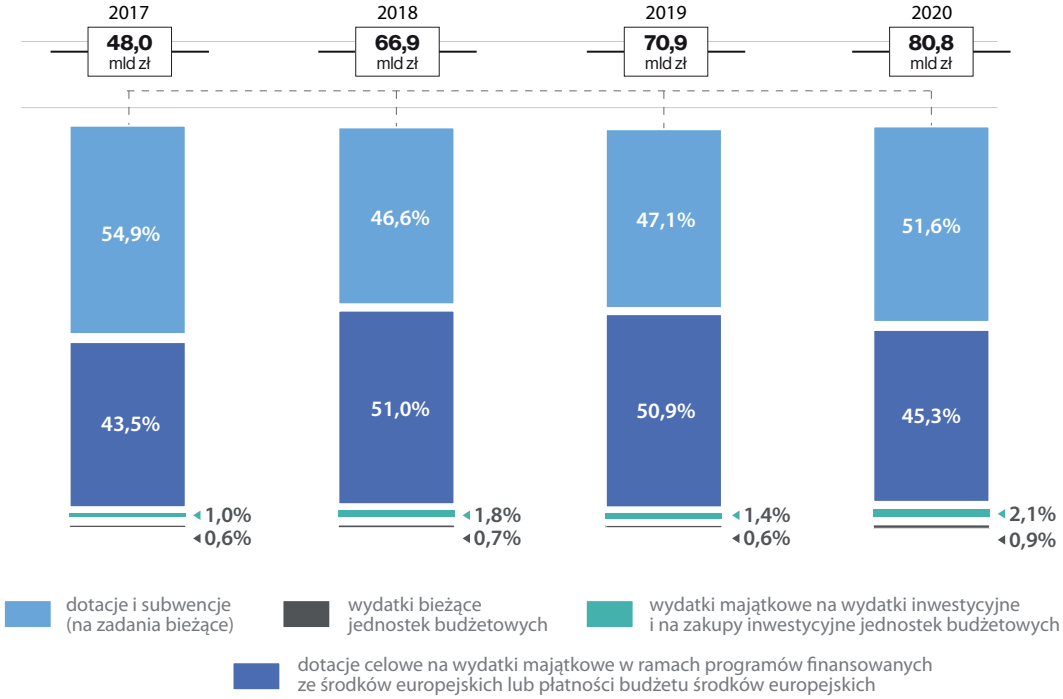
Tabela 36. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2017–2020 według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
	mld zł			
OGÓŁEM, w tym	48,0	66,9	70,9	80,8
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	26,3	31,2	33,4	41,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,3	0,4	0,4	0,7
Wydatki majątkowe, w tym:	21,4	35,2	37,1	38,3
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	0,5	1,2	1,0	1,7
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskichlub płatności budżetu środków europejskich	20,9	34,1	36,1	36,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Od 2018 roku odnotowuje się systematycznych wzrost udziału wydatków grupy *dotacje i subwencje* w wydatkach budżetu środków europejskich. Na przestrzeni tych trzech lat udział wydatków w tej grupie wzrósł o 5 punktów procentowych, osiągając w 2020 r. 51,6%.

Infografika 30. Udział wydatków budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych wydatkowano łącznie 54 270,1 mln zł, tj. 95,7% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 31 541,6 mln zł, a na regionalne programy operacyjne 22 728,5 mln zł, co stanowiło odpowiednio 97,2% i 93,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w roku poprzednim wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 22,7%, a na regionalne o 1,6%. Dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 85,5% dla województwa podlaskiego do 98,9% dla województwa lubelskiego.

Tabela 37. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2019–2020 według programów

Wyszczególnienie	2019	2020		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	70 906,6	83 364,5	80 810,0	96,9
Polityka Spójności:	48 226,2	56 697,3	54 270,5	95,7
PO Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	16 044,1	17 844,8	17 650,8	98,9
PO Inteligentny Rozwój	4 240,5	7 859,7	7 739,1	98,5
PO Polska Cyfrowa	1 398,9	1 844,8	1 620,5	87,8
PO Polska Wschodnia 2014–2020	1 313,6	1 261,0	1 245,4	98,8
PO Wiedza Edukacja Rozwój	2 705,6	3 644,3	3 285,8	90,2
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	22 375,6	24 242,2	22 728,5	93,8
Narodowa Strategia Spójności 2007–2013	147,9	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Wspólna Polityka Rolna	19 734,2	22 466,3	22 464,6	100,0
Wspólna Polityka Rybacka	258,9	428,3	411,4	96,1
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	226,2	321,7	305,5	95,0
Instrument „Łącząc Europę”	2 448,2	3 304,8	3 255,6	98,5
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III Perspektywy Finansowej	13,0	146,1	102,4	70,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu środków europejskich w 2020 r. na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 22 464,6 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Realizacja wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej była wyższa o 13,8% niż w roku 2019 (19 734,2 mln zł).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” wyniosły 3255,6 mln zł, tj. 98,5% planu po zmianach. Wydatki na Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 zrealizowano w wysokości 305,5 mln zł (95% planu po zmianach). Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 wydatkowano 411,4 mln zł, tj. 96% planu po zmianach. Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywy Finansowej zostały zrealizowane w 62%, a Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywy Finansowej – 86,2% planu po zmianach.

Krajowe i regionalne programy operacyjne

W latach 2014–2020 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. W tym okresie, w ramach polityki spójności Unia Europejska przeznaczyła do wykorzystania dla naszego kraju 82,5 mld euro.

Do końca 2020 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 zawarto 83 632 umów o dofinansowanie projektu[246]. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 312 746,7 mln zł, co stanowiło 91,6% alokacji na lata 2014–2020[247].

W 2020 r., w porównaniu do wykonania na koniec roku poprzedniego, poziom kontraktacji (wartość dofinansowania Unii Europejskiej objętego umowami o dofinansowanie) dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 w odniesieniu do dostępnej alokacji, tj. całkowitej kwoty środków unijnych przewidzianych do wydania przez Polskę w latach 2014–2020[248], wzrósł z 83,1% do 91,6%, tj. o 8,5 punktu procentowego.

Tabela 38. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 na koniec 2020 r.

Program Operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2014–2020
	liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	
		mln zł		%
OGÓŁEM	83 632	514 188,6	312 746,7	91,6
PO Infrastruktura i Środowisko	2 643	213 778,3	110 164,8	90,5
PO Inteligentny Rozwój	11 752	64 503,6	37 679,6	98,5
PO Wiedza Edukacja Rozwój	6 919	23 565,3	20 304,3	97,1
PO Polska Cyfrowa	654	14 207,9	9 940,1	103,0
PO Polska Wschodnia	2 516	11 763,6	7 891,9	88,8
PO Pomoc Techniczna	342	3 434,4	2 806,1	89,9
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	58 806	182 935,5	123 959,9	89,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na koniec 2020 r. najwyższy wskaźnik kontraktacji w odniesieniu do dostępnej alokacji osiągnięto dla Programów Operacyjnych: Polska Cyfrowa (103%), Inteligentny Rozwój (98,5%) oraz Wiedza Edukacja Rozwój (97,1%).

Spośród regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 najwyższy wskaźnik kontraktacji do wartości alokacji uzyskano w województwach lubelskim i pomorskim (odpowiednio 94,4% i 93,8%), a najniższy w województwach łódzkim i mazowieckim (84,7% i 85,7%).

246 Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

247 Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny*.

248 Alokacja przeliczona z euro na złoty polskie po kursie średnim wyliczonym przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa z ostatnich 12 średnich kursów Komisji Europejskiej do certyfikacji (średnia z 12 miesięcy, tj. styczeń-grudzień 2020), tj. 1 EUR = 4,4416 PLN.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2020 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 193 167,2 mln zł, co stanowiło 56,6% alokacji na lata 2014–2020. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2019 r. (41%), poziom certyfikacji był o 15,6 punktu procentowego wyższy[249].

Kwota certyfikacji w ramach krajowych programów operacyjnych 2014–2020 w części finansowanej z budżetu Unii Europejskiej wyniosła 116 995,3 mln zł, co stanowiło 57,8% alokacji. W ramach regionalnych programów operacyjnych kwota certyfikacji wyniosła 76 171,9 mln zł, a wykorzystanie alokacji 54,8%.

Tabela 39. Realizacja krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.

Program	Wartość alokacji na lata 2014-2020		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	76 884,6	341 490,4	44 487,1	193 167,2	56,6
PO Infrastruktura i Środowisko	27 410,7	121 747,6	16 644,9	72 278,6	59,4
PO Inteligentny Rozwój	8 613,9	38 259,6	5 098,1	22 218,3	58,1
PO Wiedza Edukacja Rozwój	4 707,4	20 908,2	2 347,2	10 177,2	48,7
PO Polska Cyfrowa	2 172,5	9 649,4	1 123,5	4 887,4	50,6
PO Polska Wschodnia	2 000,0	8 883,2	1 248,0	5 403,0	60,8
PO Pomoc Techniczna	703,1	3 123,0	470,9	2 030,8	65,0
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31 276,9	138 919,5	17 554,5	76 171,9	54,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Alokacja dla każdego państwa członkowskiego jest przyznawana w ratach w każdym z siedmiu lat perspektywy finansowej. Roczne kwoty zobowiązań traktować należy jako maksymalne limity środków, jakie Komisja Europejska zobowiązuje się przekazać państwom członkowskim do końca poszczególnych lat. Termin wykorzystania zobowiązań precyzuje art. 136 rozporządzenia 1303/2013[250], ustanawiający tzw. zasadę n+3, zgodnie z którą kolejne roczne kwoty zobowiązań

[249] Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby *Kontroli Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.*

[250] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320, ze zm.).

muszą zostać wykorzystane na początkowe i roczne płatności zaliczkowe oraz płatności do 31 grudnia trzeciego roku budżetowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie w ramach programu operacyjnego. Po upływie tego czasu, zgodnie z zasadą n+3, niewykorzystane środki przepadają (są państwu członkowskiemu odbierane).

Na koniec 2020 r. we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych cele określone zgodnie z zasadą n+3 na 2020 r. zostały zrealizowane. Wskaźnik wykonania celu wynosił od 131,5% celu dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 183,5% celu dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. procent wykonania celu n+3 na 2021 r. wyniósł średnio dla krajowych programów operacyjnych – 128,6% (od 106,9% w przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój do 138,1% dla Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna), natomiast łącznie dla regionalnych programów operacyjnych – 122,2% (od 99,1% w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 138,4% w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Opolskiego).

W znacznej mierze zostały osiągnięte cele określone w dokumencie *Plan certyfikacji środków do KE w 2020 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020* (*Plan certyfikacji*), przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 2020 r. Od początku wdrażania perspektywy finansowej 2014–2020 certyfikowano do Komisji Europejskiej 223 140,4 mln zł, co stanowiło 102,1% kumulatywnego celu określonego w *Planie certyfikacji* do końca 2020 r.

W krajowych programach operacyjnych certyfikacja wyniosła 133 606,5 mln zł, co stanowiło 102,3% planu (narastająco). Planowanego poziomu nie osiągnięto w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (96,2% planu). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój – 110,4% planu.

W przypadku regionalnych programów operacyjnych plan certyfikacji w ujęciu narastającym został zrealizowany na poziomie 89 533,9 mln zł, co stanowiło 102% planu. Planowanego poziomu nie osiągnięto w trzech regionalnych programach operacyjnych dotyczących województw: kujawsko-pomorskiego (94,6%), podkarpackiego (97,3%) i podlaskiego (93,8%). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto natomiast w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego – 109,8% planu.

Zakładany poziom absorpcji alokacji 2014–2020 został osiągnięty na koniec 2020 r. we wszystkich programach, z wyjątkiem Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, w którym wyniósł on 49,9% wobec 50% wartości planowanej i w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, gdzie zrealizowano go na poziomie 45,4% wobec założonego wskaźnika 49%.

Na 31 grudnia 2020 r. w ramach krajowych programów operacyjnych 36 spośród 115 wskaźników wykonania osiągnęło przynajmniej 85% wartości celu końcowego na 2023 r.[251] Najwyższy odsetek wskaźników, które osiągnęły w 2020 r. wartość docelową wystąpiło w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (24 z 48 wskaźników) oraz Programie Operacyjnym Polska Wschodnia (dwa z siedmiu wskaźników). Możliwe problemy z osiągnięciem wartości docelowej dla trzech wskaźników spośród 18 sygnalizowała Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój.

[251] Zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, cele osi priorytetowej uważa się za osiągnięte, jeżeli we wskaźnikach wybranych do ram wykonania osiągnięto wartości co najmniej na poziomie 85% celu, ustanowionego na 2023 r. (lub na poziomie 75% celu na 2023 r., jeśli w osi są więcej niż dwa mierniki).

W ramach regionalnych programów operacyjnych, w odniesieniu do celów wyznaczonych na 2020 r., 341 spośród 489 wskaźników osiągnęło lub przekroczyło cel ustanowiony przez instytucje zarządzające na koniec roku. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. 422 wskaźniki osiągnęły co najmniej 85% celu 2020 r., natomiast w odniesieniu do celów końcowych na 2023 r. 173 wskaźniki przekroczyły wartość 85% celu końcowego, z tego 115 wskaźników produktu osiągnęło już w pełni wartość docelową.

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej na podstawie ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 roku*[252] oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*[253] wydał pięć rozporządzeń umożliwiających udzielanie pomocy publicznej dedykowanej łagodzeniu skutków wystąpienia epidemii COVID-19. Powyższe zmiany legislacyjne umożliwiły, między innymi, finansowanie ze środków europejskich kapitału obrotowego, wspieranie przedsiębiorstw w trudnej sytuacji (do tej pory nie można było tego robić) oraz dały przedsiębiorcom możliwość uzyskania antykryzysowej pomocy publicznej w wysokości wynoszącej do 800 tys. euro – zarówno w formie bezzwrotnej, jak i zwrotnej. Powyższa maksymalna dopuszczalna kwota pomocy jeszcze wzrośnie – możliwość jej podniesienia do 1,8 mln euro wprowadziła Komisja Europejska w najnowszej zmianie tzw. Tymczasowych ram, na podstawie których opracowano rozporządzenia. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej przygotował stosowne projekty nowelizacji.

Epidemia COVID-19 nie wpłynęła negatywnie na tempo wdrażania programów realizowanych z udziałem środków unijnych. W okresie marzec 2020 r. – luty 2021 r. instytucje systemu wdrażania podpisały z beneficjantami 26,6 tys. umów o dofinansowanie projektów na kwotę 39 mld zł dofinansowania unijnego (wzrost o 9% w porównaniu do analogicznego okresu w roku wcześniejszym, a rozliczyły z beneficjentami wydatki unijne w kwocie 48,5 mld zł (wzrost o 13%). Według stanu na dzień 28 lutego 2021 r. instytucje podpisały z beneficjentami blisko 15 tys. umów o dofinansowanie projektów łagodzących skutki epidemii, na łączną kwotę 12,3 mld zł wydatków kwalifikowalnych, z czego 10,4 mld zł stanowi dofinansowanie unijne. Wydatki kwalifikowalne na dofinansowanie projektów łagodzących skutki epidemii przeznaczone zostały głównie na bezzwrotne dotacje dla beneficjentów – 9 mld zł (73,2%), na pożyczki – 2,7 mld zł oraz 0,6 mld zł na projekt *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw* realizowany w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Najwięcej środków na dofinansowanie projektów łagodzących skutki epidemii przekazano do grupy małych i średnich przedsiębiorstw w formie bezzwrotnych dotacji na wsparcie kapitału obrotowego (5,2 mld zł, co stanowiło 42,3% ogółu pomocy). Na infrastrukturę ochrony zdrowia, w tym między innymi na zakup sprzętu medycznego oraz środków ochrony indywidualnej dla placówek służby zdrowia przeznaczono 3,6 mld zł (29,3%), a na aktywizację osób pozostających bez pracy – 2,6 mld zł (21,1%). Pozostałe środki przekazano głównie na technologie informacyjno-komunikacyjne.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. u 16 beneficjentów, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa oraz środków z Unii Europej-

[252] Dz. U. poz. 694, ze zm. Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 2327) wydłużony został czas obowiązywania specustawy funduszowej do 2023 r., tj. do końca wdrażania funduszy unijnej Polityki Spójności 2014–2020.

[253] Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

skiej na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020. Kontrolę przeprowadzono w 16 uczelniach publicznych (po jednej uczelni w każdym z województw).

Kontrolą objęto łącznie 31 projektów realizowanych przez uczelnie w ramach działania 3.5. *Kompleksowe programy szkół wyższych* o łącznej wartości 522,2 mln zł. Środki otrzymane na realizację tych projektów w 2020 r. wyniosły łącznie 118 mln zł, a wydatkowane 75,7 mln zł. Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 39 mln zł, co stanowiło 33% środków przekazanych badanym jednostkom w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację projektów w 13 uczelniach, a w przypadku trzech uczelni sformułowała ocenę w formie opisowej[254].

Wyniki kontroli wykazały, że wydatki zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie o dofinansowanie i były niezbędne do osiągnięcia celów projektów. Uczelnie prowadziły dla każdego z projektów wyodrębnioną ewidencję księgową oraz przygotowywały zestawienia pozwalające na bieżące monitorowanie poziomu osiąganych wskaźników produktu i rezultatu.

W wyniku badania stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 166,8 tys. zł (0,43% badanych środków), dotyczące w szczególności wypłacenia dodatków do wynagrodzeń, które były wydatkami niekwalifikowalnymi, zawyżenia wydatków kwalifikowanych za 2020 r., określenia warunków udziału w postępowaniu w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, co mogło ograniczyć jego konkurencyjność, braku oszacowania wartości zamówienia po dokonaniu zmiany parametrów technicznych sprzętu komputerowego, rozliczenia we wniosku o płatność wydatku mimo braku zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu oraz złożenia czterech wniosków o płatność z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego umowie o dofinansowanie.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nierzetelnym określeniu wartości wskaźników produktu i rezultatu w ramach dokonywanej w 2020 r. aktualizacji wniosku o dofinansowanie projektu oraz nierzetelnym sprawozdawaniu do Instytucji Pośredniczącej wartości osiągniętych wskaźników produktu oraz rezultatu.

Stwierdzono również, że w ramach badanych projektów w 2020 r. beneficjenci otrzymali z opóźnieniem transze dotacji w łącznej kwocie 79,7 mln zł, wskutek czego uczelnie zaangażowały własne środki w łącznej kwocie 28,1 mln zł. Przyczyną tego była opóźniona weryfikacja wniosków o płatność przez Instytucję Pośredniczącą, którą było Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Stwierdzone opóźnienia nie miały wpływu na realizację projektów.

W związku z sytuacją epidemiczną w 2020 r. realizacja badanych projektów Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój nie była w pełni zgodna z przyjętymi harmonogramami, co miało również wpływ na osiągnięte wskaźniki produktu i rezultatu. Biorąc jednak pod uwagę, że projekty te będą realizowane w kolejnych latach, a uczelnie podjęły działania w celu przesunięcia części zadań na kolejne lata, brak jest obecnie podstaw do stwierdzenia, iż założone cele projektów nie zostaną osiągnięte.

[254] Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Politechnika Opolska oraz Politechnika Wrocławska.

Wspólna Polityka Rolna[255]

W latach 2004–2020 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 60 575,2 mln euro, w tym 4620,7 mln euro w 2020 r. W 2020 r. łączne wydatki ze środków europejskich, poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 22 464,6 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

Instrumentem wsparcia I filara Wspólnej Polityki Rolnej o największym wymiarze finansowym były płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, które zrealizowano w kwocie 15 571,2 mln zł[256].

Największy udział w dokonanych płatnościach bezpośrednich stanowiły płatności z tytułu: jednolitej płatności obszarowej – 6194,5 mln zł (39,8%), praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (płatność za zazielenienie) – 4174,5 mln zł (26,8%), dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją – 2251,6 mln zł (14,5%), systemu dla małych gospodarstw – 1290 mln zł (8,3%), płatności dodatkowej (redystrybucyjnej) – 1249,1 mln zł (8%), wsparcia młodych rolników – 295,8 mln zł (1,9%).

W 2020 r. z płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego skorzystało blisko 1,3 mln beneficjentów, którzy otrzymali płatności z kampanii 2020 r. oraz ponad milion beneficjentów, którzy otrzymali płatności w ramach kampanii 2019 r.

Średnia kwota płatności bezpośrednich w przeliczeniu na beneficjenta wyniosła dla kampanii 2019 r. – 11 491 zł, a dla kampanii 2020 r. – 10 757 zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. (narastająco od początku realizacji Programu) kwota pomocy, o którą złożyli wnioski beneficjenci Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 wyniosła 60 459,7 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 46 422,1 mln zł (77,1% limitu środków Programu), a kwota zrealizowanych płatności – 34 465,1 mln zł (58,5% limitu środków Programu).

W 2020 r. na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020[257] wydatkowano z budżetu środków europejskich 6805,7 mln zł, tj. blisko 100% planu po zmianach. Wydatki te były o 43% wyższe niż w 2019 r. (4757,6 mln zł).

Kwota zadeklarowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatków, podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej w ramach tego Programu, poniesionych do dnia 31 grudnia 2020 r., wyniosła 5018,5 mln euro, a kwota zaliczki z Komisji Europejskiej – 260,9 mln euro. Na koniec 2020 r. wydatki wyniosły 109,4% przyznanych Polsce środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (zasada n+3[258] dla 2017 r.).

---

255 Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w częściach Rolnictwo, Rozwój wsi, Rynki rolne, Rybołówstwo* oraz *Dochody budżetu środków europejskich*.

256 Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa*.

257 W częściach: *Rolnictwo* oraz *Rozwój wsi*.

258 N+3 jest to zasada obowiązująca przez cały okres programowania i oznacza, że państwo członkowskie, które do końca roku n+3 złoży wnioski o płatność opiewające na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku „n", z uwzględnieniem płatności zaliczkowych (prefinansowania) oraz wydatków certyfikowanych składanych przez Polskę do Komisji Europejskiej w kwartalnych deklaracjach wydatków bezpowrotnie traci kwotę różnicy pomiędzy tymi środkami, a więc możliwość ich wykorzystania.

Poziom kontraktacji i wydatkowania środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2020 r. nie wskazują na zagrożenie dla wykorzystania środków w ramach Programu.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki certyfikującej – w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz deklaracji zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok budżetowy dotyczących tych funduszy, obejmujący okres od 16 października 2019 r. do 15 października 2020 r. – wydał opinię bez zastrzeżeń[259].

Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020

W 2020 r. wykonanie wydatków budżetu środków europejskich na Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020 wyniosło 411,4 mln zł[260], tj. 96,2% kwoty planu po zmianach.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wskaźnik realizacji zasady n+3 w Programie Operacyjnym Rybactwo i Morze 2014–2020 wyniósł 123,6%, zasada ta została spełniona z nadwyżką w kwocie 12,2 mln zł.

W ramach Programu do Komisji Europejskiej w 2020 r. złożono pięć wniosków o płatność okresową na łączną kwotę dotyczącą wkładu unijnego w wysokości 51,7 mln euro.

Od początku funkcjonowania Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 do końca 2020 r. złożono 12,8 tys. wniosków o pomoc na łączną kwotę 4126,6 mln zł (129,4% limitu środków tego Programu), zawarto 9,5 tys. umów na kwotę 2207,7 mln zł (69,2%) i zrealizowano ponad 11 tys. płatności na kwotę 1646,3 mln zł (51,6%).

Poziom kontraktacji i wydatkowania środków Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2020 r. nie wskazują na wystąpienie ryzyka zagrożenia dla wykorzystania środków w ramach tego Programu.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki audytowej Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 – po przeprowadzeniu audytu dotyczącego zestawienia wydatków za rok obrachunkowy trwający od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r., zgodności z prawem i prawidłowości wydatków, o których zwrot wystąpiono do Komisji Europejskiej w odniesieniu do roku obrachunkowego oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli – wydał pozytywną opinię deklaracji zarządczej Instytucji Zarządzającej Programem.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

W przypadku Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014–2021 łączne wydatki wyniosły 102,4 mln zł, tj. 30% wielkości zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2020 rok oraz 70,1% planu po zmianach. Niepełna realizacja wydatków we wszystkich częściach budżetowych w ramach mechanizmów finansowych wynikała w głównej mierze z sytuacji wywołanej epidemią COVID-19. W szczególności niższe wykorzystanie środków wystąpiło w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej finansowanego ze środków

[259] W odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wydano opinię bez zastrzeżeń z objaśnieniem.

[260] W części *Rybołówstwo* – 411,2 mln zł oraz w części *Województwo warmińsko-mazurskie* – 0,2 mln zł.

mechanizmów finansowych. Wprowadzony stan epidemii oraz wynikające z tego ograniczenia w przemieszczaniu się pomiędzy krajami w znacznym stopniu ograniczyły możliwość podejmowania działań bilateralnych, finansowanych przez ten fundusz. Utrudnienia występowały także w innych obszarach funkcjonowania mechanizmów zarówno po stronie operatorów mechanizmów jak i beneficjentów. Opóźnienia oraz niepełne wydatkowanie środków w częściach budżetowych miały również wpływ na brak uruchamianych rezerw celowych. Możliwe było jednak dokonanie realokacji rezerwy celowej budżetu państwa z mechanizmów na inne programy zarządzane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego[261].

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa

W ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wypłacił w ramach budżetu środków europejskich 305,6 mln zł. Wydatki te zostały poniesione na dostarczenie do organizacji partnerskich 69,8 tys. ton artykułów spożywczych, środków ochrony osobistej dla pracowników i wolontariuszy organizacji partnerskich realizujących proces dystrybucji żywności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, a także z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania.

Instrument „Łącząc Europę"

Polska jest największym beneficjentem Instrumentu w sektorze transportu. Aż 82% dofinansowania zostało przeznaczone na inwestycje kolejowe, a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jest największym beneficjentem tego Instrumentu w Unii Europejskiej. W ramach Instrumentu „Łącząc Europę" realizowanych jest łącznie 56 projektów transportowych z wkładem unijnym w wysokości 3,9 mld euro.

W 2020 r. w ramach realizowanych projektów współfinansowanych z Instrumentu „Łącząc Europę" Komisja Europejska wypłaciła łącznie 937 mln euro na rozwój krajowej infrastruktury transportowej tej kwocie 565 mln euro stanowiły zaliczki, a 372 mln zł – refundacje.

Od początku realizacji Instrumentu „Łącząc Europę" Transport do końca 2020 r. Komisja Europejska zatwierdziła wydatki przekraczające 2 mld euro, w tym dofinansowanie ponad 1,5 mld euro, tj. ok. 35% przyznanych Polsce środków w ramach Instrumentu „Łącząc Europę" Transport 2014–2020[262].

W 2020 r. wydatki z budżetu środków europejskich poniesione w ramach Instrumentu „Łącząc Europę" wyniosły 3255,6 mln zł, tj. 98,5% planu po zmianach.

Stan przygotowania do nowej perspektywy finansowej 2021–2027

Zarządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 26 kwietnia 2019 r. *w sprawie powołania grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2021–2027* zostały powołane grupy robocze dla wypracowania zakresu wsparcia w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 oraz interwencji pomiędzy nimi, w tym:

– do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 1. *Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej,*

261 Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części Rozwój Regionalny*.

262 Instrument „Łącząc Europę" (CEF) – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (funduszeeuropejskie.gov.pl).

– do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 2. *Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,*
– do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 3. *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych,*
– do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 4. *Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych,*
– do spraw programowania w ramach celu polityki 5. *Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych*.

W ramach celu polityki 1, przygotowany został zakres programu operacyjnego na lata 2021–2027 dotyczący badań, rozwoju oraz innowacyjności (zaproponowano nazwę programu jako *Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki*).

W ramach celu polityki 2 i celu polityki 3, między innymi przygotowano w I połowie 2020 r. wstępną wersję projektu programu operacyjnego na lata 2021–2027 dotyczącego czystej energii, ochrony środowiska naturalnego, sieci transportowych, mobilności mieszkańców oraz ochrony zdrowia i dziedzictwa kulturowego; zawarto umowę z wykonawcą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu (ocena w trakcie realizacji); w okresie od 15 maja do 10 lipca 2020 r. został przeprowadzony przetarg publiczny na wykonanie badania pt.: *Ocena ex-ante możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach projektu programu operacyjnego dotyczącego czystej energii, ochrony środowiska naturalnego, sieci transportowych, mobilności mieszkańców oraz ochrony zdrowia i dziedzictwa kulturowego na lata 2021–2027* (postępowanie przetargowe zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych); przygotowano dokumentację do uruchomienia zamówienia publicznego na organizacje konsultacji społecznych.

W ramach celu polityki 4, przygotowano robocze projekty, które nie były jeszcze konsultowane na zewnątrz i podlegają uzgodnieniom z właściwymi instytucjami systemu wdrażania.

W ramach celu polityki 5, między innymi zorganizowano spotkania (w latach 2019–2020 odbyło się sześć spotkań) ogólne oraz tematyczne dotyczących obszarów i instrumentów terytorialnych, tj. rewitalizacja, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz instrument Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność.

Na podstawie §1.3 wymienionego wyżej zarządzenia w sprawie powołania grup roboczych, wsparcie przygotowania programu operacyjnego pomocy technicznej zostało powierzone Grupie Sterującej do spraw Pomocy Technicznej, w ramach której wyłoniono podgrupę ds. programowania pomocy technicznej na lata 2021–2027[263]. W okresie objętym kontrolą w ramach prac podgrupy: opracowano roboczą propozycję zapisów Krajowego Programu Pomocy Technicznej, która została skonsultowana w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (na przełomie maja i czerwca 2020 r.); prowadzono prace dotyczące propozycji wspólnej listy wskaźników dla pomocy technicznej; przeprowadzono spotkanie *on-line* z przedstawicielami Komisji Europejskiej na temat założeń Programu (15 czerwca 2020 r.); na przełomie sierpnia i września 2020 r. przeprowadzono robocze konsultacje propono-

[263] W skład podgrupy oprócz przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, wchodzili reprezentanci wszystkich urzędów marszałkowskich, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

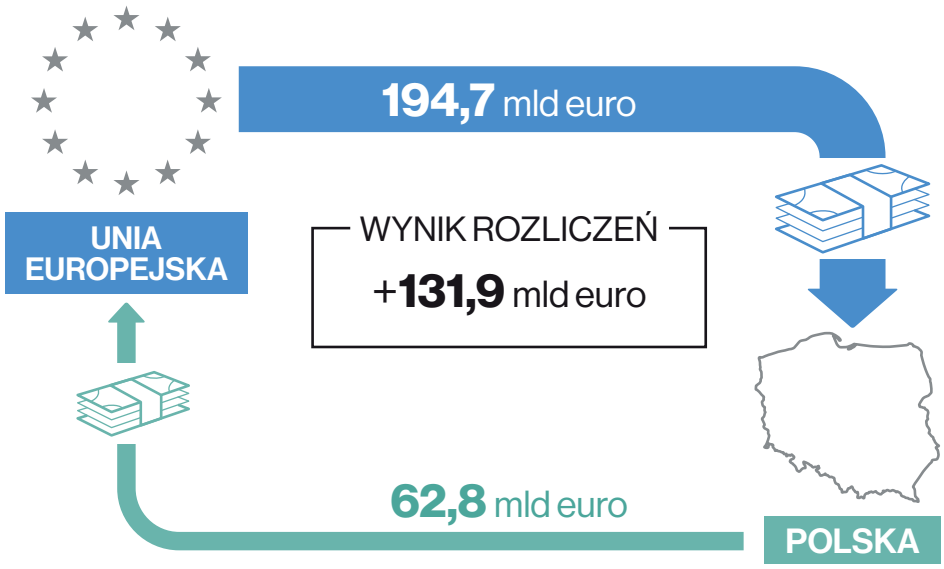
wanych zapisów Programu z partnerami spoza administracji (reprezentowanymi przez członków Podkomitetu ds. Rozwoju Partnerstwa); na początku października 2020 r. odbyło się spotkanie *on-line* poświęcone roli pomocy technicznej w aktywnym wsparciu realizacji zasady partnerstwa, w którym udział wzięli przedstawiciele sześciu organizacji reprezentujących partnerów (Business Centre Club, Forum Związków Zawodowych, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Gmin Wiejskich Rzeczpospolitej, Związek Rzemiosła Polskiego).

W Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, w ramach przygotowania dokumentów programowych do Perspektywy Finansowej 2021–2027, opracowano dokument *Założenia do Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027*. Po zakończeniu uzgodnień, w dniu 25 lutego 2020 r. dokument ten został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich. W ramach etapu II przygotowano dokument *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce* (Umowa Partnerstwa). W okresie od 18 stycznia do 22 lutego 2021 r. przeprowadzono, w formie *on-line,* konsultacje społeczne Umowy Partnerstwa. Ministerstwo zorganizowało także spotkania z przedstawicielami 16 województw. Łącznie w konsultacjach wzięło udział 4,1 tys. uczestników, zgłoszono ponad 5 tys. uwag i 500 pytań, zorganizowano 17 konferencji prasowych i przekazano znaczną liczbę informacji medialnych. Umowa Partnerstwa zostanie przekazana do Komisji Europejskiej w połowie 2021 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przewiduje, że środki z nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej będą inwestowane, począwszy od 2021 r.

Efekty wydatkowania środków europejskich

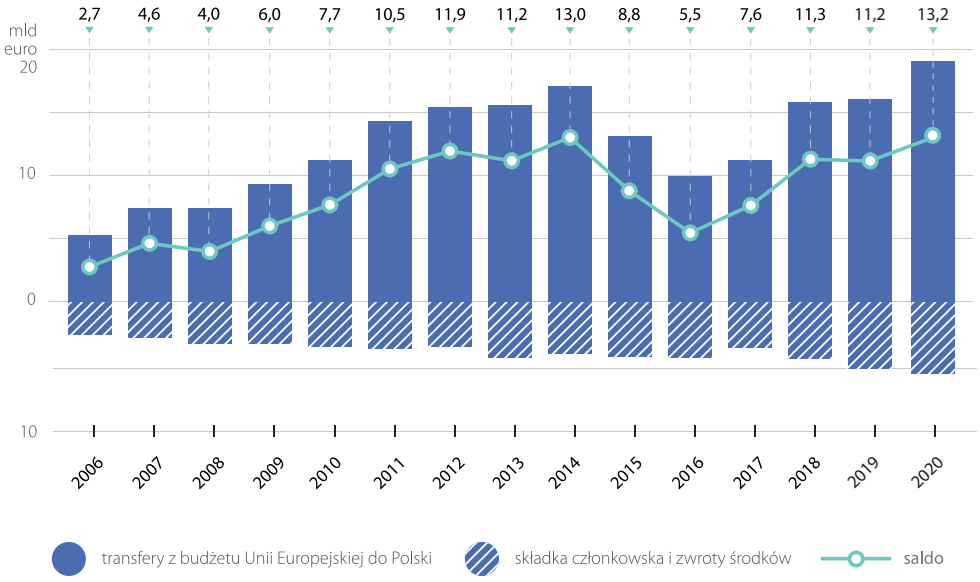
W latach 2014–2020 Polska pozostaje wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.
Od przystąpienia w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2020 r. Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 194 738,4 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 62 712,7 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 171 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2020 r. wyniosło 131 854,7 mln euro i było najwyższe od 2004 r., mimo iż w 2020 r. Polska wpłaciła historycznie najwyższą kwotę składki do budżetu Unii Europejskiej – 5832,4 mln euro.

Infografika 31. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Infografika 32. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Inne kontrole

W 2020 r. zagadnienia związane z wykorzystaniem środków europejskich były również przedmiotem dwóch innych kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w 2020 r., tj. kontroli P/20/008

– *Realizacja Pakietu dla średnich miast*[264] oraz kontroli P/20/044 – *Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych*[265].

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

- **Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosły w 2020 r. 59,1 mld zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach wyniosło 6755,1 zł. Wielkości te były odpowiednio o 8,9% i 8,5% wyższe niż w roku 2019.**
- **W 2020 r. wystąpiło istotne zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych.**
- **Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosło 728 776 osób i w porównaniu do roku poprzedniego było o 2874 osoby wyższe. Wzrost odnotowano zarówno wśród osób objętych, jak i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.**

W ustawie budżetowej na rok 2020 na wynagrodzenia (bez składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy) w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[266] zaplanowano środki w wysokości 42 018,2 mln zł, w tym 1416,6 mln zł w rezerwach celowych. W porównaniu do roku 2019 planowane na ten cel wydatki wzrosły o kwotę 4869,9 mln zł, tj. o 13,1%. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowane w rezerwach celowych uległy zmniejszeniu w porównaniu z rokiem poprzednim o 23,7%.

Wzrost planowanych na 2020 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2019, wynikał z przyjętego średniorocznego wzrostu wynagrodzeń osobowych o 6% w porównaniu do roku poprzedniego (środki na ten cel przyznano poszczególnym dysponentom) oraz między innymi z tytułu:

- wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia żołnierzy oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy (257,2 mln zł),
- zwiększenia zatrudnienia pracowników cywilnych w obronie narodowej (187,7 mln zł);
- zwiększenia zatrudnienia funkcjonariuszy w Służbie Ochrony Państwa (35,8 mln zł);
- podwyżek wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratorskich (75 mln zł);
- zwiększenia funduszu wynagrodzeń:
  - Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (5 mln zł),
  - Prezesa Głównego Urzędu Miar (4,2 mln zł),
  - Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (1,5 mln zł),
  - Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska (8,2 mln zł),

[264] Informacja o wynikach kontroli Realizacja Pakietu dla średnich miast. Nr ewid. 22/2021/P/20/008KAP, Warszawa 2021.

[265] Informacja o wynikach kontroli Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych. Nr ewid. 1/2021/P/20/044/KRR, Warszawa 2021.

[266] Dz. U. z 2020 r. poz. 1658.

Na wzrost ten wpływ miały również skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem w 2019 r. środków z rezerw celowych na wynagrodzenia w kwocie 1495,7 mln zł, w tym w związku z podwyższeniem uposażeń i wynagrodzeń dla pracowników i funkcjonariuszy Izb Administracji Skarbowej w celu zwiększenia zaangażowania i efektywności kadr Krajowej Administracji Skarbowej oraz sfinansowaniem dwóch przedsięwzięć: „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy" oraz „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych" realizowanych w ramach *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020*.

W ciągu 2020 r. Minister Finansów na wniosek dysponentów, dokonał zmniejszenia planowanych wydatków ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej o:
– 94 402 tys. zł – przeznaczonych na uposażenia funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w ramach części *Sprawy wewnętrzne*, na podstawie art. 10a ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie innych ustaw. Środki te zwiększyły planowane wydatki w części *Województwa* z przeznaczeniem na uposażenia funkcjonariuszy w Powiatowych i Miejskich Komendach Państwowej Straży Pożarnej, nie są ujmowane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej;
– 305 tys. zł – przeznaczonych na wynagrodzenia w ramach realizowanych programów finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej i innych środków pochodzących z zagranicznej pomocy bezzwrotnej, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

W 2020 r., zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, dla państwowych jednostek budżetowych utworzono trzy rezerwy celowe na łączną kwotę 113,8 mln zł, z czego:
– 104,9 mln zł z przeznaczeniem na podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej (poz. 29);
– 7,7 mln zł z przeznaczeniem na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekraczało 50 osób (poz. 21);
– 1,2 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań (poz. 19).

Przyjęto również, że kwota bazowa dla:
– osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe będzie się kształtować na poziomie ustalonym w 2017 r.;
– osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których ma zastosowanie ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie innych ustaw, będzie kształtować się na poziomie o 6% wyższym, od kwoty obowiązującej w roku poprzednim;
– nauczycieli wzrasta od dnia 1 stycznia 2020 r. o 9,6% i od dnia 1 września 2020 r. o 16,2% w porównaniu do określonej w 2019 r.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w latach ubiegłych, układ wynikający ze S*prawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.*

Rozliczenia dokonano w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020. Załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. W konsekwencji tego, w rozliczeniu nie ujęto na przykład wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a jedynie niewielką grupę sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

Tabela 40. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2017–2020

Wyszczególnienie[1]	2017	2018	2019	2020	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	5 134,0	5 310,4	5 868,6	6 405,6	124,8	120,6	109,2
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	5 481,1	5 616,4	6 232,7	6 756,2	123,3	119,8	108,4
- członkowie korpusu służby cywilnej	5 579,8	5 900,3	6 444,0	6 848,6	122,7	116,1	106,3
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe[2,3]	15 719,4	13 132,5	13 024,2	12 518,4	79,6	95,3	96,1
- etatowi członkowie SKO	8 988,0	9 093,2	9 264,0	9 943,3	110,6	109,3	107,3
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej[4]	6 312,0	6 025,1	6 395,8	6 923,5	109,7	114,9	108,3
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze[5]	5 203,8	5 307,0	5 931,7	6 490,5	124,7	122,3	109,4
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	13 475,8	14 005,9	14 997,6	16 224,8	120,4	115,8	108,2
- pracownicy RCL	9 588,4	9 965,4	10 071,1	10 907,2	113,8	109,5	108,3
- eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	7 449,0	7 594,1	7 963,7	8 883,3	119,3	117,0	111,5
- etatowi członkowie kolegiów RIO	8 963,6	9 121,1	9 173,6	9 660,6	107,8	105,9	105,3
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	10 758,9	11 503,1	12 394,0	13 138,9	122,1	114,2	106,0
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	4 148,6	4 107,9	3 443,7	3 474,5	83,8	84,6	100,9

Wyszczególnienie[1]	2017	2018	2019	2020	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	4 978,2	5 196,9	5 608,6	6 194,3	124,4	119,2	110,4
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[2,3,5]	3 889,3	4 106,4	4 530,8	5 118,7	131,6	124,7	113,0

[1] Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2017, 2018, 2019 i 2020.

[2] Bez Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, w związku z przekształceniem Urzędu z dniem 1 stycznia 2019 r. w państwową osobę prawną i nie ujęciem tej jednostki w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2019 i 2020 – art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, ze zm.).

[3] Uwzględniono nieplanowane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571 ze zm.), ale zrealizowane wydatki na wynagrodzenia Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz Urzędu Państwowej Komisji.

[4] W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 422, ze zm.), od 1 marca 2017 r. utworzona została nowa grupa pracownicza funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w miejsce dotychczasowej funkcjonariusze Służby Celnej.

[5] Bez Agencji Wywiadu

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie lat 2017–2020 wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Najwyższy wzrost rok do roku odnotowano w 2019 r., kiedy to w odniesieniu do roku poprzedniego przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 10,5%, a najniższy w 2018 r. (o 3,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 31,6% na przestrzeni omawianego okresu, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 23,3%. W 2020 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego wystąpił w częściach: *Energia* (o 53,3%), *Województwa* (o 17,1%), *Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej* (o 16,4%), *Główny Urząd Statystyczny* (o 14,9%) oraz *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (o 14%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło w 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 523,5 zł, tj. o 8,4%, a osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 587,9 zł, tj. o 13%. W 2020 r. najbardziej, tj. o 11,5%, wzrosły wynagrodzenia ekspertów, asesorów i aplikantów Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej i o 10,4% nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 poza planowanymi kwotami na wynagrodzenia, które zostały przyznane poszczególnym dysponentom, ujęto również środki zaplanowane na ten cel w poszczególnych pozycjach rezerw celowych[267] w wysokości 1416,6 mln zł. Prezes Rady Ministrów dokonując zmiany przeznaczenia na podstawie art. 15zm ustawy o COVID-19 zwiększył

[267] Środki na wynagrodzenia ujęte w załączniku 6 zostały zaplanowane w części 83 *Rezerwy celowe*, w poz. 6, 8, 9, 19, 20, 21, 29, 36, 42, 44, 49, 56, 68, a także w 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 Europejskie* i poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

w trakcie 2020 r. zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2020 w rezerwach celowych środki na wynagrodzenia o 46,7 mln zł do kwoty 1463,3 mln zł. Środki te w wysokości 720,4 mln zł, tj. 49,2% planu, zostały rozdysponowane w trakcie roku budżetowego do poszczególnych dysponentów na ich wniosek.

Rok 2020 był rokiem, w którym na przestrzeni ostatnich czterech lat odnotowano drugi co do wielkości najwyższy poziom zaplanowanych w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia w rezerwach celowych, które zostały rozdysponowywane do dysponentów dopiero w trakcie roku budżetowego. Wskaźnik udziału wydatków na wynagrodzenia ujętych w rezerwach celowych do ogółu wydatków na wynagrodzenia wynosił 3,4% i był o 1,6 punktu procentowego niższy niż w roku poprzednim, kiedy to relacja ta wyniosła 5%, a środki –1926,1 mln zł. Dla porównania w latach 2017–2018 wynosił on odpowiednio 1,7% i 1,6%. W ustawie budżetowej na 2018 r. w rezerwach celowych zaplanowano środki na wynagrodzenia w wysokości 516,6 mln zł, z czego rozdysponowano 354 mln zł, a w 2017 r. – 537,9 mln zł, z czego rozdysponowano 274,5 mln zł.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. stwierdzono, że związku z epidemią COVID-19 Minister Finansów, wyraził zgodę, w trybie art. 15zi pkt 11 ustawy o COVID-19, na zwiększenie przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego i Wojewodę Łódzkiego planowanych wydatków na wynagrodzenia posiadanymi przez nich środkami, które były pierwotnie przeznaczone na inne cele. W pierwszym przypadku plan wydatków na wynagrodzenia został zwiększonych o 25 tys. zł (środki nie zostały wydatkowane), w drugim o 167,2 tys. zł (wydatkowano 36 tys. zł).

Wyniki kontroli przeprowadzonej we wszystkich ministerstwach, 19 urzędach centralnych oraz wszystkich urzędach wojewódzkich, w których przeprowadzono analizę wydatków na nagrody wskazują, że w 2020 r. wydatkowano na ten cel łącznie 172 mln zł, w tym 0,7 mln zł dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe tzw. „R"[268]. Z uwagi na fakt, iż w 2020 r. w porównaniu do lat poprzednich kontrolą w tym zakresie objęto mniejszą liczbę jednostek[269], do nich została ograniczona analiza za lata 2017–2020.[270]

[268] W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1637).

[269] Ograniczenia dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. dotyczyły części: Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Członkostwo Rzeczypospolitej Polski w Unii Europejskiej, Łączność, Turystyka, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Rodzina, Polski Komitet Normalizacyjny, Rzecznik Praw Pacjenta, Polska Akademia Nauk, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowe Centrum Legislacji oraz Urząd Komunikacji Elektronicznej.

[270] Analizą za lata 2017–2020 nie objęto nagród wypłaconych w: Kancelarii Sejmu, Sądu Najwyższego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Narodowego oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (powstałego 15 listopada 2019 r.). W jednostkach tych w 2020 r. pracownikom wypłacono nagrody w łącznej wysokości 52,2 mln zł, w tym osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w Kancelarii Sejmu oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w łącznej wysokości 0,2 mln zł. Z danych z lat poprzednich wyłączony został również Minister Spraw Zagranicznych dysponent części budżetowej nr 23 – *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (dysponent III stopnia) oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w której wypłata nagród dokonywana jest z funduszu administracyjnego, niepodlegającego kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 72 – *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* oraz realizacja planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Tabela 41. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGŁÓŁEM, w tym	261,3	286,3	317,4	119,8	45,8	41,8	37,7
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:	7,5	0,5	0,5	0,6	8,0	120,0	120,0
ministerstwach	5,0	-	-	-	x	x	x
urzędach wojewódzkich	0,5	0,2	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	2,0	0,3	0,5	0,6	30,0	200,0	120,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli oraz informacji pozyskanych w trybie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

W 2020 w porównaniu do trzech lat poprzednich odnotowano znaczący spadek wydatków na nagrody. Kontrolowane jednostki przeznaczyły w 2020 r. na wypłaty nagród o 62,3% mniej środków niż rok wcześniej i ponad 50% mniej w latach 2017–2018. Na przestrzeni analizowanych ostatnich czterech lat najwyższe środki na nagrody przeznaczono w 2019 r., kiedy to wydatki z tego tytułu były o 10,9% wyższe niż rok wcześniej i o 21,5% wyższe niż dwa lata wcześniej. Analizując z kolei wydatki poniesione w latach 2017–2020 na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zauważono, że najwyższe wydatki na ten cel odnotowano w roku 2017. W latach 2018–2020 wydatki na nagrody pozostawały na poziomie 0,5–0,6 mln zł, co oznacza, że zmniejszyły się w odniesieniu do roku 2017 o ponad 90%.

Tabela 42. Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w jednostkach budżetowych w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGŁÓŁEM, w tym	8 252,9	7 663,7	9 134,4	3 575,4	43,3	46,7	39,1
Dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:	35 174,3	11 282,9	24 467,0	17 067,20	48,5	151,3	69,8
ministerstwach	39 670,6	0,0	-	-	x	x	x
urzędach wojewódzkich	14 514,3	5 468,8	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	38 189,7	24 572,4	24 467,0	17 067,2	44,7	69,5	69,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli oraz informacji pozyskanych w trybie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Średnia kwota wypłaconych w ciągu 2020 r. nagród dla jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej kształtowała się od 0,1 tys. zł do 17,7 tys. zł.

W 2020 r., tak jak w całym analizowanym okresie, odnotowuje się zróżnicowanie średniej[271] kwoty wypłaconej nagrody w poszczególnych grupach jednostek. I tak średnia kwota nagród wypłaconych pracownikom ministerstw w 2020 r. mieściła się w przedziale od 0,1 tys. zł do 17,7 tys. zł, urzędów wojewódzkich od 1 tys. zł do 7,3 tys. zł, a pozostałych jednostek od 0,6 tys. zł do 16,6 tys. zł.

Średnia kwota wypłaconych nagród w całym 2020 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe kształtowała się w przedziale od 3,6 tys. zł do 95 tys. zł. W ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich w latach 2019–2020 nie przyznawano nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe.

Wydatki budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe[272] wyniosły w 2020 r. – 893,3 mln zł. W porównaniu do 2019 r. były niższe o 67,8 mln zł, tj. o 7,1%, do 2018 r. o 30,4 mln zł, tj. o 3,3%, a do 2017 r. o 28,9 mln zł, tj. o 3,1%.

Wydatki budżetu środków europejskich na wynagrodzenia bezosobowe w 2020 r. wyniosły 9 mln zł. Wydatki z tego tytułu w porównaniu do roku poprzedniego, w którym stwierdzono ich najniższy poziom w analizowanym okresie, wynoszący 7,2 mln zł, wzrosły o 25%. Wzrost ten wynikał głównie z harmonogramów realizacji projektów w ramach Programów Operacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020. Jednakże w analizowanym okresie wydatki z tego tytułu w ostatnich dwóch latach nie były tak wysokie jak w latach 2017–2018, kiedy wyniosły one odpowiednio 11,5 mln zł i 15,6 mln zł.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 101 jednostkach budżetowych[273] wskazują, że w 2020 r. umowy zlecenia zawarto z 2682 osobami, na podstawie których osoby te realizowały prace w okresie co najmniej sześciu miesięcy w ciągu roku. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy zwiększyła się o 9 osób, tj. o 0,3%. Wydatki na ich realizację wyniosły 30,9 mln zł i były niższe o 0,3 mln zł, tj. o 0,8% niż rok wcześniej. Wśród tych osób 137 było pracownikami jednostek, na rzecz których realizowane było zlecenia.

Najwięcej umów zleceń zawarto na realizację zadań wykonywanych przez komórki merytoryczne kontrolowanych jednostek. W 2020 r. umowy takie zawarto z 2283 osobami, którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej wysokości 24,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., wskazała między innymi, iż w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii, dokonano nierzetelnego rozliczenia wykonanych zadań na podstawie zawartych sześciu umów zleceń, za które wypłacono wynagrodzenie w wysokości 80,8 tys. zł[274]. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska stwierdzono, że wynagrodzenie za zawartą umowę zlecenia w funkcjonującym uprzednio Ministerstwie Klimatu, zostało wypłacone w wysokości 10,4 tys. zł ze środków tego Ministerstwa w ramach części *Klimat*. Przedmiot tej umowy został natomiast wykonany na rzecz nowoutworzonego wówczas Ministerstwa Środowiska i to w tym Ministerstwie powinna zostać zawarta umowa, a jej realizacja sfinansowana środkami części *Środowisko*[275].

---

271 Średnia wyliczona jako łącza kwota wydatków na nagrody w danym roku przez przeciętne zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

272 Paragrafy: 409 – honoraria i 417 – wynagrodzenia bezosobowe.

273 W tym w: ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

274 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 20 – Gospodarka*. Nr ewid. 45/2021/P/21/001/KGP, Warszawa 2021.

275 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 Klimat oraz Funduszu Niskoemisyjnego Transportu*. Nr ewid. 36/2021/P/21/001/KSI, Warszawa 2021.

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim wypłacono wynagrodzenia bezosobowe w wysokości 171,2 tys. zł na podstawie trzech zawartych umów zlecenia bez wymaganego potwierdzenia ze strony Urzędu poprawności ich realizacji[276].

Tabela 43. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2017–2020

Wyszczególnienie[1]	2017	2018	2019	2020	5:2	5:3	5:4
	Osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	506 155	504 832	510 694	511 867	101,1	101,4	100,2
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	395 798	395 971	401 434	402 265	101,6	101,6	100,2
- członkowie korpusu służby cywilnej	116 504	115 422	117 200	117 525	100,9	101,8	100,3
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe[2,3]	218	217	210	227	104,1	101,8	100,3
- etatowi członkowie SKO	570	568	570	561	98,4	98,8	98,4
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej[4]	11 813	10 261	10 648	10 711	90,7	104,4	100,6
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze[5]	247 050	249 890	252 913	253 112	102,5	101,3	100,1
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	6 021	6 051	6 163	6 184	102,7	102,2	100,3
- pracownicy RCL	164	158	160	159	97,0	100,6	99,4
- eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	191	191	191	185	96,9	96,9	96,9
- etatowi członkowie kolegiów RIO	195	188	191	193	99,0	102,7	101,0
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	38	48	45	42	110,5	87,5	93,3
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	754	606	526	522	69,2	86,1	99,2
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12 276	12 371	12 617	12 844	104,6	103,8	101,8
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[2,3,5]	110 357	108 861	109 260	109 602	99,3	100,7	100,3

[1] Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2017, 2018, 2019 i 2020.

[2] Bez Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, w związku z przekształceniem Urzędu z dniem 1 stycznia 2019 r. w państwową osobę prawną i nie ujęciem tej jednostki w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2019 i 2020 – art. 3. ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 180).

[276] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 80/2021/P/21/001/LWR, Warszawa 2021.

[3] Uwzględniono nieplanowane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.), ale zrealizowane wydatki na wynagrodzenia Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz Urzędu Państwowej Komisji.

[4] W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 ze zm.) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.), od 1 marca 2017 r. utworzona została nowa grupa pracownicza *funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej* w miejsce dotychczasowej *funkcjonariusze Służby Celnej*.

[5] Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, wyniosło 511 867 osób. W porównaniu do 2019 r. zwiększyło się o 1173 osoby, tj. o 0,2%. W analizowanym okresie rok 2020 był kolejnym rokiem, w którym wystąpił wzrost przeciętnego miesięcznego zatrudnienia, jednakże nie był on tak wysoki, jak miało to miejsce rok wcześniej, kiedy wyniósł 5862 osoby.

Wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w analizowanym okresie lat 2017–2020 nastąpił systematyczny wzrost przeciętnego zatrudnienia z 395 798 do 402 265 osób, tj. o 6467 osób.

Analizując wielkość przeciętnego zatrudnienia według grup zatrudnienia, można stwierdzić, że w 2020 r. w większości grup odnotowano jego zwiększenie w porównaniu do roku poprzedniego.

Nieznaczne zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w porównaniu do 2019 r. wystąpiło w pięciu grupach zatrudnienia i wyniosło 23 osoby.

Wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne zatrudnienie w 2020 r. wyniosło 109 602 osoby i było o 342 osoby (tj. o 0,3%) większe niż przed rokiem. W całym analizowanym okresie, po zmniejszeniu przeciętnego zatrudnienia w latach 2017–2018 z 110 357 do 108 861 osób, tj. o 1496 rok do roku, od 2019 r. stwierdzono jego ponowny wzrost.

W wyniku przeprowadzonej kontroli budżetu państwa w 2020 r. w 101 jednostkach budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w obszarze zatrudnienia.

Stwierdzono brak rzetelnego i skutecznego nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad obsadzeniem wakatów kolegiów czterech Regionalnych Izb Obrachunkowych. W przypadku Regionalnych Izby Obrachunkowych: w Kielcach i w Opolu nie ogłoszono konkursów na wakujące stanowiska członków kolegiów, w pierwszym przypadku na trzy od 2017 r., a w drugim na jedno od 2019 r. W Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku na dwa wakujące od 2017 r. stanowiska ostatni konkurs ogłoszono w 2019 r. W Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie na dwa wakujące stanowiska członków kolegium od 2017 i 2020 r., konkursy ogłoszono odpowiednio dwu- i jednokrotnie, z czego pierwszy najwcześniej po pół roku od powstania wakatu.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, podobnie jak w latach poprzednich, że w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach od 2014 r. nie było obsadzone stanowisko Prezesa. Wakat ten pojawił się w związku ze śmiercią osoby ówcześnie piastującej to stanowisko. Powyższy stan świadczy o braku skuteczności w podejmowanych od wielu lat przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działaniach nadzorczych i dyscyplinujących kierownictwo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do rozwiązania istotnego problemu kadrowego[277].

[277] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 17 – Administracja publiczna, w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne i w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego*. Nr ewid. 54/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

W Ministerstwie Sprawiedliwości, poza korpusem służby cywilnej zatrudnionych zostało między innymi 15 osób na stanowiskach ekspertów, których wynagrodzenia kształtowały się od 4320 zł do 16 058 zł miesięcznie brutto. Żaden z nowo zatrudnionych ekspertów nie został wybrany w drodze konkurencyjnego naboru. Trzech z nowo zatrudnionych ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy wymaganego na tym stanowisku[278], w tym jeden zatrudniony nie posiadał żadnego stażu pracy. We wszystkich tych przypadkach Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości zdecydował o skróceniu wymaganego stażu pracy, uzasadniając decyzje zdobyciem przez zatrudnionych odpowiednich kwalifikacji w postaci wcześniejszych doświadczeń zawodowych oraz dodatkowo (w jednym przypadku) wykształcenia prawniczego. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że podobnie jak w poprzednich latach (począwszy od 2016 r.), nadal na stanowiskach pomocniczych (ekspertów) w Ministerstwie zatrudniane są osoby bez wymaganego stażu pracy, a ich wynagrodzenie przewyższało średnią płacę w urzędzie dla stanowisk nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Powyższe wskazuje na uznaniowość zatrudnienia i kształtowania wynagrodzeń na stanowiskach ekspertów[279].

Ponadto w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim i Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rozliczenia czasu pracy pracowników, skutkujące wypłaceniem pełnego wynagrodzenia, również za czas ich nieobecności związany z wykonywaniem innej pracy bądź pełnieniem mandatu radnego[280].

W związku z epidemią COVID-19, w celu jej przeciwdziałania, pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania, tj. w trybie pracy zdalnej[281].

Na podstawie danych z 95 jednostek Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała, w jakim zakresie nastąpiło przejście pracowników w tryb pracy zdalnej. Ustalenia kontroli wskazują, że w Sądzie Rejonowym w Zakopanem nie była świadczona praca w tym trybie. Stwierdzono również ograniczenia w jej świadczeniu w jednostkach o charakterze militarnym[282], a także wśród pracowników komórek administracyjnych bądź obsługowych[283]. W wielu jednostkach praca w tym trybie była uzupełnieniem pracy świadczonej w zakładzie pracy, przez wprowadzenie formy hybrydowej, bądź wprowadzonego systemu zmianowego[284].

278 Określonego w załączniku nr 3 (Tabele stanowisk, zaszeregowań i kwalifikacji) tabela XII (pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych) do rozporządzania Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz.134, ze zm.).

279 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy*. Nr ewid. 99/2021/P/21/001/KBP, Warszawa 2021.

280 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie*. Nr ewid. 90/2021/P/21/001/LOP, Warszawa 2021., Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie*. Nr ewid. 40/2021/P/21/001/LKI, Warszawa 2021.

281 Art. 3 ust. 1 ustawy o COVID-19

282 Ministerstwo Obrony Narodowej, Inspektorat Uzbrojenia, Wojskowy Ośrodek Farmacji i Techniki Medycznej, Komenda Portu Wojennego w Gdyni, Komenda Stołeczna Policji, Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach.

283 Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi.

284 Prokuratura Okręgowa: w Rzeszowie i w Szczecinie, Prokuratura Regionalna: w Rzeszowie i w Szczecinie.

W badanym okresie marzec – grudzień 2020 r. stwierdzono, że w Centrum Projektów Polska Cyfrowa wszyscy pracownicy przez cały ten czas świadczyli pracę w trybie zdalnym. W pozostałych jednostkach zakres ten różnił się pod względem liczby miesięcy, jak i osób z niej korzystających. W badanym okresie pracownicy świadczyli pracę w tym trybie w 62 jednostkach, w okresie od sześciu do dziewięciu miesięcy w 23 jednostkach, a w okresie od dwóch do pięciu miesięcy w dziewięciu jednostkach.

Stwierdzono, iż pracę w tym trybie świadczyło przeciętnie od 16,3% w sierpniu do 50,3% pracowników w kwietniu, z tego w ministerstwach od 29,6% w sierpniu do 69,1% w kwietniu, urzędach wojewódzkich od 7,1% w sierpniu do 34,4% w listopadzie, a w pozostałych jednostkach od 13,6% w sierpniu do 48,5% pracowników w kwietniu.

W badanych jednostkach wprowadzono warunki i zasady świadczenia pracy zdalnej. Zasady te zostały uregulowane przez kierowników jednostek jako ogólnie obowiązujące w jednostce, lub określono indywidualnie pracownikowi kierowanemu do pracy w tej formie.

Stwierdzono, że w 53 jednostkach poniesiono wydatki związane ze skierowaniem pracowników do świadczenia pracy w trybie zdalnym w łącznej wysokości 56 453 tys. zł, w tym w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych 10 245,3 tys. zł[285]. Wydatki te dotyczyły głównie zakupu przenośnego sprzętu informatycznego oraz innych urządzeń i oprogramowania zabezpieczającego zewnętrzne połączenia z systemami informatycznymi jednostek. W 63 jednostkach wystąpiły również oszczędności z tego tytułu w wysokości 60 796,2 tys. zł, głównie z powodu mniejszego zużycia energii i mediów, ograniczenia wyjazdów służbowych i szkoleń oraz mniejszej eksploatacji urządzeń i artykułów biurowych.

Tabela 44. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2017		2018		2019		2020				
	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	zł	osoby	łz	osoby	zł	osoby	zł	%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	721 170	5 480,7	719 170	5 665,5	725 902	6 228,6	728 776	6 755,1	123,2	119,2	108,5
Jednostki budżetowe	570 134	5 371,6	569 100	5 558,5	575 674	6 094,1	577 545	6 672,6	124,2	120,0	109,5
Uczelnie publiczne	151 036	5 892,7	150 070	6 071,4	150 228	6 744,1	151 231	7 070,0	120,0	116,4	104,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach państwowych wyniosło 728 776 osób i było o 2874 osoby, tj. o 0,4% większe niż w 2019 r. W analizowanym okresie, przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach i uczelniach, po odnotowanym zmniejszeniu w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 2000 osób, zaczęło w następnych dwóch latach wzrastać, by osiągnąć w 2020 r. w odniesieniu do 2018 r. przyrost 9606 osób.

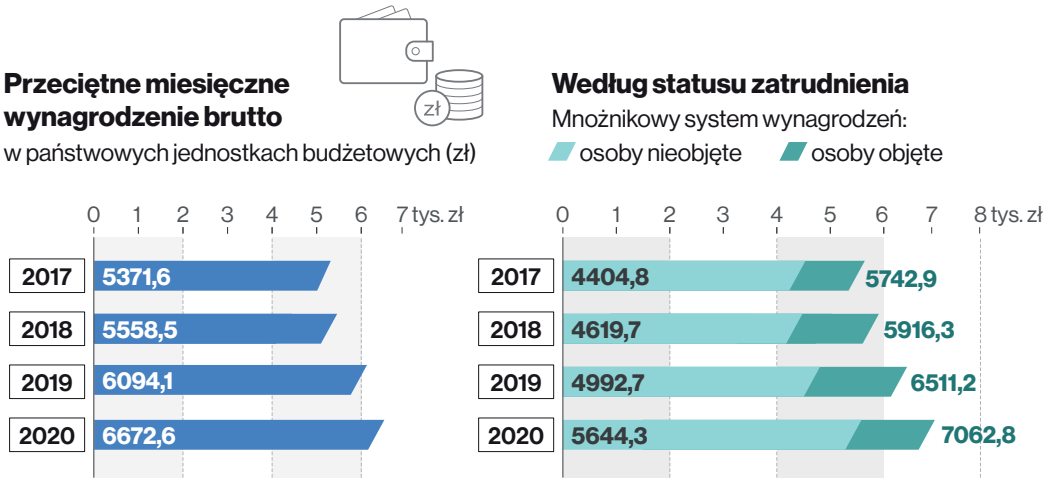
[285] Wydatki związane ze skierowaniem pracowników do świadczenia pracy w trybie zdalnym dotyczą objętej badaniem centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz jego 43 oddziałów.

W państwowych jednostkach budżetowych, po zmniejszeniu przeciętnego zatrudnienia w latach 2017–2018 o 1034 osoby, od 2019 r. nastąpił natomiast jego wzrost i w 2020 r. wyniosło 577 545 osób, tj. o 8445 osób więcej niż w 2018 r. Również w uczelniach publicznych w całym analizowanym okresie po zmniejszaniu przeciętnego zatrudnienia w latach 2017–2018 o 966 osób, w kolejnych dwóch latach nastąpił jego wzrost o 1161 osób, by w ostatnim 2020 roku wynieść 151 231 osób.

W 2020 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych[286] wyniosły 46 244,9 mln zł i stanowiły 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. wydatki te wzrosły o 9,8%. Wzrost ten był nie tylko efektem podwyższenia wynagrodzeń w związku z przyjęciem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie 106%, ale także między innymi uruchomienia dodatkowych środków na wynagrodzenia w związku z realizacją *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020* oraz programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022*. W porównaniu do 2018 r. wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wzrosły o 21,8%, a do 2017 r. o 25,8%.

Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2020 r. wyniosły 12 830,5 mln zł, co stanowiło 97,7% planu po zmianach i 105,5% wykonania 2019 r. W odniesieniu do 2018 r. wydatki te wzrosły o 17,3%, a do 2017 r. o 20,1%.

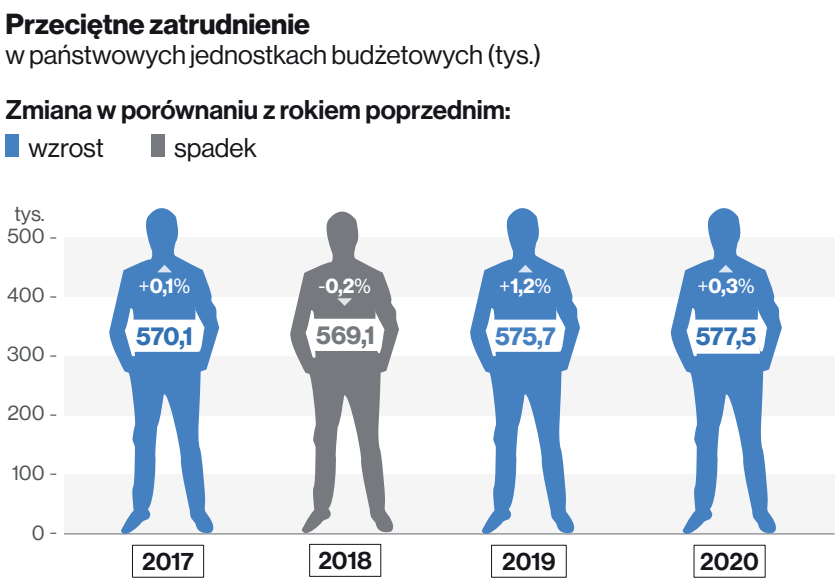
Infografika 33. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

[286] Z uwzględnieniem załącznika nr 6 do ustawy budżetowej oraz wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Infografika 34. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontrolina podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych

- **Deficyt budżetu państwa, planowany pierwotnie w ustawie budżetowej jako zerowy, a następnie zwiększony w znowelizowanej ustawie budżetowej do 109,3 mld zł, wyniósł ostatecznie 85 mld zł.**
- **Wynik budżetu środków europejskich zamknął się deficytem w wysokości 1,8 mld zł, to jest niemal dziesięciokrotnie niższym od planowanego.**
- **Potrzeby pożyczkowe netto były finansowane przez emisję długu krajowego. Saldo finansowania zagranicznego było ujemne. Znaczące nadwyżki środków złotowych i walutowych zgromadzone na rachunkach Ministra Finansów na koniec 2020 r. zapewniły finansowanie części potrzeb pożyczkowych w 2021 r.**
- **Wzrosła skala operacji przeprowadzonych poza rachunkami deficytu i rozchodów budżetu państwa zaburzających przejrzystość budżetu państwa. Podmiotom wskazanym w innych ustawach niż ustawa budżetowa przekazano nieodpłatne obligacje skarbowe o wartości 18,3 mld zł – ponad trzykrotnie wyższej niż w 2019 r. Ponadto w ustawie budżetowej nie zostały ujęte środki w wysokości 166,1 mld zł, przeznaczone na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 i ograniczanie skutków epidemii, pozyskane w wyniku zaciągania długu przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.**
- **Z budżetu państwa na rachunki funduszy celowych i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano środki w wysokości 42,3 mld zł, które nie zostały wykorzystane do końca roku. Również większość wydatków niewygasających z końcem 2020 r. w wysokości**

co najmniej 7,1 mld zł związana była z finansowaniem zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. Zaksięgowanie tych pozycji w ciężar wydatków i deficytu w 2020 r. pozwoli na wykazanie niższych wydatków i deficytu w 2021 r., gdy płatności z tytułu finansowania zadań będą faktycznie dokonywane. Operacje te, choć miały umocowanie w przepisach prawa, spowodowały, że budżet państwa w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla rzeczywisty stan finansów państwa w danym roku.

5.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, zgodnie z art. 76 ustawy o finansach publicznych, to zapotrzebowanie na środki niezbędne do sfinansowania deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz rozchodów budżetu państwa. Całość tak określonych potrzeb wyznacza poziom potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa. Po wyłączeniu zapotrzebowania na środki konieczne do sfinansowania spłaty długu z terminem zapadalności w danym roku, ustalana jest kwota potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Potrzeby te wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego z konieczności sfinansowania deficytu budżetowego oraz innych wskazanych prawnie pozycji.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano, że deficyt budżetu państwa, będący w poprzednich latach głównym składnikiem potrzeb pożyczkowych netto, będzie zerowy. Potrzeby pożyczkowe netto zaplanowano w kwocie 23 518,1 mln zł. Wynikała ona przede wszystkim z zakładanego deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 16 953,9 mln zł. Założono również, że na koniec 2020 r. nastąpi zmniejszenie o 4000 mln zł, w stosunku do stanu na koniec 2019 r., sumy środków na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego podlegających konsolidacji w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych[287] i rachunkach depozytów sądowych zarządzanych przez Ministra Finansów (płatności z tytułu zwrotów depozytów przewyższą o tę kwotę nowo założone lokaty).

Kolejną istotną potrzebą pożyczkową netto budżetu państwa miało być sfinansowanie ujemnego salda kredytów i pożyczek udzielonych z budżetu państwa. Na 2020 r. zaplanowano, że wypłaty kredytów i pożyczek przewyższą spłaty z tego tytułu o 1888,9 mln zł. Zakładane wypłaty w wysokości 1020,6 mln zł miały dotyczyć przede wszystkim kredytów na wsparcie eksportu udzielanych na podstawie umów międzyrządowych[288]. Zaplanowano także pożyczkę w kwocie 783,3 mln zł dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na realizację projektów przeciwpowodziowych[289]. W 2019 r. środki na ten cel były przekazywane temu podmiotowi w formie dotacji z części *Rezerwy celowe* (poz. 4) i stanowiły wydatki budżetu państwa. W 2020 r. zaplanowano przekazanie środków poza rachunkiem deficytu[290]. Z uwagi na dopuszczoną w umowie pożyczki możliwość jej umorzenia oraz sytuację finansową pożyczkobiorcy, istnieje prawdopodobieństwo, że pożyczka

287 Wolne środki jednostek, o których mowa w art. 48 ust. 1 i 2 oraz w art. 78d ustawy o finansach publicznych.

288 W planie rozchodów uwzględniono wypłaty z umów zawartych w latach poprzednich (z Angolą, Uzbekistanem, Wietnamem, Kenią, Tanzanią, Mołdawią, Mjanmą, Mongolią, Ukrainą i Kirgistanem), jak również nową umowę planowaną do zawarcia w 2020 r. (z Senegalem).

289 Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry oraz Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły współfinansowane z kredytów z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Rozwoju Rady Europy.

290 W 2021 r., w związku z faktem, że jedna z instytucji realizująca projekty przeciwpowodziowe ze środków kredytowych zmieniła swoją podległość i powstał problem z przekazywaniem dla niej tych środków oraz z uwagi na możliwości finansowe Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, przywrócony został dotacyjny tryb finansowania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, stosowany przed 2020 r.

ta nie zostanie spłacona. Byłby to kolejny przypadek udzielenia pożyczki i jej umorzenia, prowadzący *de facto* do bezzwrotnego finansowania zadań o charakterze zbliżonym do dotacji. Wcześniej takie rozwiązania były stosowane wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[291].

Deficyt budżetu środków europejskich, ujemne saldo zarządzania płynnością sektora finansów publicznych oraz ujemne saldo kredytów i pożyczek stanowiły 97,1% potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, zaplanowanych w ustawie budżetowej.

Na saldo pozostałych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, zaplanowane w wysokości 675,3 mln zł, zwiększająco wpływały płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (716,2 mln zł) i płatności związane z zarządzaniem środkami europejskimi (różnica między środkami przekazanymi na rachunek dochodów budżetu środków europejskich a środkami przekazanymi z Unii Europejskiej miała wynieść 56,3 mln zł). Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto miały wpłynąć spłaty pożyczek na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przewyższające wypłaty z tego tytułu (o 75,5 mln zł) oraz pozostałe przychody i rozchody (21,7 mln zł).

Plan potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa uwzględniał prognozy i założenia opracowane przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów, a także wielkości makroekonomiczne prognozowane dla budżetu na 2020 r. oraz bieżącą sytuację rynkową.

Już w pierwszym kwartale 2020 r. założenie o zrównoważonym budżecie państwa, przyjęte w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., okazało się niemożliwe do osiągnięcia. Wynikało to z konieczności poniesienia wydatków na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 oraz przewidywanego ograniczenia dochodów. Na tym etapie nieznana była skala koniecznych do poniesienia wydatków, a co za tym idzie deficytu budżetu państwa. Dla oszacowania niezbędnego poziomu finansowania potrzeb pożyczkowych netto wysokość deficytu była prognozowana na bieżąco, w horyzoncie miesięcznym, na podstawie danych o planowanych wydatkach i szacowanych dochodach.

W znowelizowanej ustawie budżetowej, której projekt został opracowany w sierpniu 2020 r., zaplanowano deficyt budżetu państwa w wysokości 109 347,6 mln zł. W rezultacie wysokość planowanych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa została ustalona na kwotę 103 340 mln zł, to jest wyższą niż w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 339,4%. Potrzeby pożyczkowe netto wynikały głównie z poziomu deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich (razem 126 301,6 mln zł) oraz pozostałych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa zmniejszających ich łączną wysokość o 22 961,5 mln zł. Największe różnice w pozostałych potrzebach pożyczkowych netto wynikały ze zmiany planowanych przepływów z tytułu depozytów na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego zarządzanych przez Ministra Finansów. W nowelizacji ustawy budżetowej zaplanowano, że saldo tych środków będzie dodatnie i wyniesie 23 600 mln zł, czyli że złożone depozyty przewyższą sumę depozytów zwróconych. Oznaczałoby to, że z tego tytułu nie wystąpią potrzeby pożyczkowe, lecz wystąpi ich zmniejszenie. Planowany wzrost dotyczył w szczególności wolnych środków Funduszu Solidarnościowego. W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. założono, że kwota wolnych środków tego funduszu przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniesie 2425 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej, na wnioski Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, kwota planowanych przychodów Funduszu Solidarnościowego została zwiększona o 26 500 mln zł.

[291] Podobne rozwiązanie – pożyczka zamiast bezzwrotnego dofinansowania z budżetu państwa – zastosowano w 2019 r. w odniesieniu do Funduszu Solidarnościowego, z tym że fundusz ten otrzymał pożyczkę (w kwocie 8736,5 mln zł) nie z budżetu państwa, a z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Pożyczka ta została umorzona 1 stycznia 2021 r.

W ramach bieżącego planowania, w comiesięcznych notatkach kierowanych do właściwego podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, najwyższe kwoty potrzeb pożyczkowych netto wynikające z planowanych miesięcznych deficytów budżetu państwa zostały założone na kwiecień (30,3 mld zł), maj (28,8 mld zł), a po nowelizacji ustawy budżetowej – na grudzień (81,3 mld zł). W pierwszej połowie 2020 r. było to wynikiem wysokiej niepewności co do kwot dochodów i wydatków w związku z epidemią COVID-19, a w grudniu – wydatków ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej (około 112 mld zł, przy całorocznych wydatkach w wysokości 504 mld zł). Rezultatem wysokich deficytów była w tych okresach konieczność zagwarantowania odpowiedniego finansowania w celu utrzymania płynności budżetu państwa.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. założono, że głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych netto będzie emisja skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, na którym zamierzano pozyskać 46 210,3 mln zł (saldo sprzedaży i wykupów wpływające na wzrost zadłużenia). Niewielkim źródłem finansowania (175,3 mln zł) miało być wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach budżetowych. Ujemne saldo finansowania zagranicznego (-22 867,5 mln zł) wynikało z planu oddłużenia w obligacjach i kredytach zagranicznych (-16 020,4 mln zł) oraz zwiększenia środków pozostających na rachunku walutowym (o 6847,1 mln zł).

W rezultacie zwiększenia w nowelizacji ustawy budżetowej potrzeb pożyczkowych netto do 103 340 mln zł, zmianie uległ również plan ich finansowania. Nadal podstawowym źródłem było finansowanie krajowe. Tą drogą planowano uzyskać środki z emisji skarbowych papierów wartościowych w wysokości 104 718 mln zł. Założono także wykorzystanie do finansowania potrzeb pożyczkowych netto środków złotowych z rachunków budżetowych (część środków przechodzących z 2019 r.) w kwocie 10 304 mln zł.

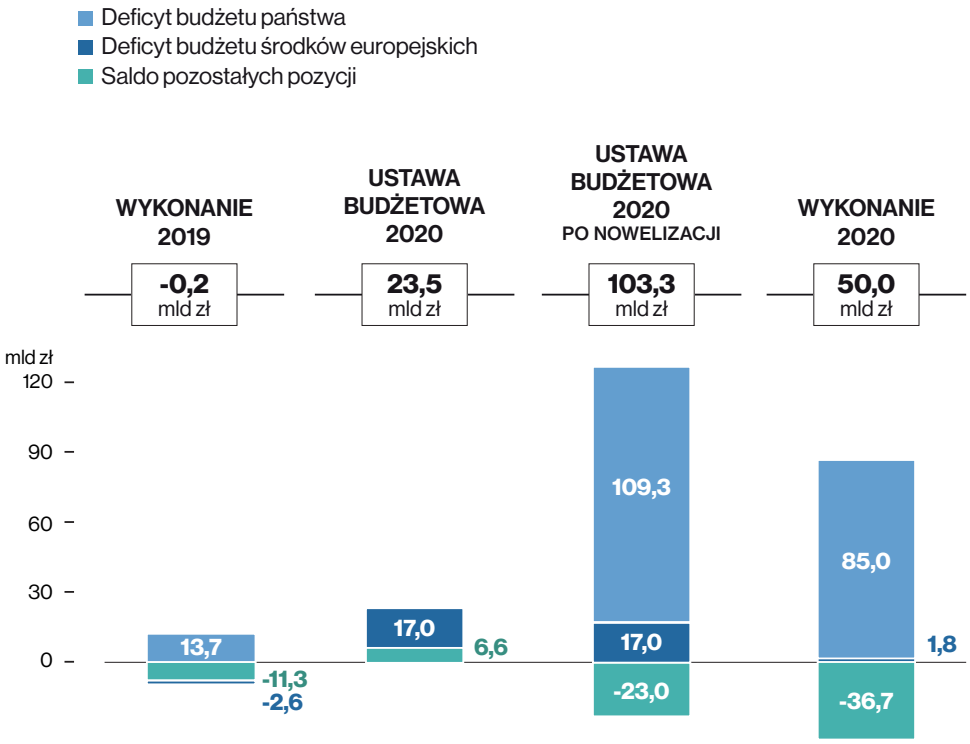
Saldo finansowania zagranicznego nadal było zakładane jako ujemne, ale zostało zmniejszone prawie o połowę, do kwoty minus 11 682 mln zł. Było ono wypadkową planowanej redukcji zadłużenia z tytułu obligacji i kredytów zagranicznych o kwotę 3080,4 mln zł[292], pojawienia się nowego źródła finansowania zagranicznego – pożyczki w kwocie 4395,3 mln zł udzielonej w ramach europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej SURE[293] oraz zwiększenia o 12 996,9 mln zł stanu środków na rachunku walutowym. Plan finansowania potrzeb pożyczkowych netto nie zakładał wykorzystania środków z rachunku walutowego.

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2020 r. wyniosły 50 010,3 mln zł i były o 53 329,7 mln zł, to jest o 51,6%, niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji. Deficyt budżetu państwa był niższy od zaplanowanego o 24 367,2 mln zł, a deficyt budżetu środków europejskich o 15 180,5 mln zł. Pozostałe, poza deficytami, składowe potrzeb pożyczkowych netto wyniosły minus 36 743,5 mln zł, wobec ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej w wysokości minus 22 961,5 mln zł. Na ich wysokość oddziaływały głównie przepływy związane z zarządzaniem płynnością sektora finansów publicznych.

[292] Planowano zwiększenie emisji obligacji zagranicznych w porównaniu do zakładanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 2700 mln euro oraz o 1000 mln dolarów amerykańskich, przy jednoczesnym zmniejszeniu o 287,4 mln euro kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych

[293] Instrument ustanowiony rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 159 z dnia 20 maja 2020 r., str. 1).

Infografika 35. Potrzeby pożyczkowe netto w latach 2019–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa, czyli potrzeby pożyczkowe netto powiększone o wartość wykupów długu, zaplanowane w ustawie z dnia 14 lutego 2020 r. w kwocie 141 662,3 mln zł oraz w znowelizowanej ustawie w kwocie 234 670,9 mln zł, faktycznie wyniosły 182 277,1 mln zł. Wzrost planowanych potrzeb pożyczkowych brutto wynikał zarówno ze wzrostu potrzeb pożyczkowych netto, jak i z większej kwoty wykupów długu. Zrealizowane wykupy długu z tytułu obligacji krajowych były wyższe od planowanych w ustawie z dnia 14 lutego 2020 r. oraz ustawie budżetowej po nowelizacji przede wszystkim w następstwie przeprowadzonych przetargów zamiany. W ramach tych operacji zostały wykupione obligacje zapadające w 2020 r. i 2021 r., co było działaniem standardowym. Dodatkowo, w celu ustabilizowania sytuacji na rynku obligacji zmiennoprocentowych w początkowym okresie epidemii COVID-19, przeprowadzono przetargi zamiany, na których wykupywano obligacje zapadające w latach następnych. Pod koniec pierwszego i w drugim kwartale 2020 r. rynek ten charakteryzował się wysokim poziomem zmienności cen oraz ograniczoną płynnością[294]. Wzrost wartości wykupów długu zagranicznego był spowodowany osłabieniem złotego w stosunku do walut, w których nominowany był dług Skarbu Państwa. W 2020 r. Minister Finansów nie dokonywał przedterminowych wykupów długu zagranicznego.

[294] Wynikało to głównie z dużej skali umorzeń w funduszach inwestycyjnych w efekcie pogarszania się sytuacji finansowej (bądź takich przewidywań) w segmencie podmiotów gospodarczych.

Tabela 45. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
I. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa	**26 231,2[1]**	**1 346,3**	**-180,2**	**23 518,1**	**103 340,0**	**50 010,3**
Deficyt budżetu państwa	25 353,8	10 406,2	13 737,8	0,0	109 347,6	84 980,5
Deficyt budżetu środków europejskich	410,8	3 524,6	-2 642,5	16 953,9	16 953,9	1 773,3
Ujęta w rozchodach budżetu państwa refundacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych	3 235,3	3 304,1	-	-	-	-
Kredyty i pożyczki udzielone	-40,5	201,4	-13,3	1 888,9	1 886,6	410,7
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	135,7	-9,8	-73	-75,5	-75,5	-58,7
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	129,2	140,5	195,6	716,2	768,6	770,2
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-2 439,0	-12 714,7	-15 188,1	4 000,0	-23 600,0	-31 736,6
Zarządzanie środkami europejskimi	246,9	-2 386,8	5 182,7	56,3	-52,1	-3 922,8
Pozostałe przychody i rozchody	-773,5	-1 119,4	-1 379,4	-21,7	-1 889,0	-2 206,3
II. Wykupy długu	**90 830,1**	**121 788,4**	**122 937,8**	**118 144,2**	**131 330,9**	**132 266,7**
– Krajowego	73 987,7	97 463,4	88 656,5	88 701,0	100 398,3	101 208,3
– Zagranicznego	16 842,4	24 325,0	34 281,3	29 443,2	30 932,6	31 058,4
III. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (I+II)	**117 061,3**	**123 134,7**	**122 757,6**	**141 662,3**	**234 670,9**	**182 277,1**

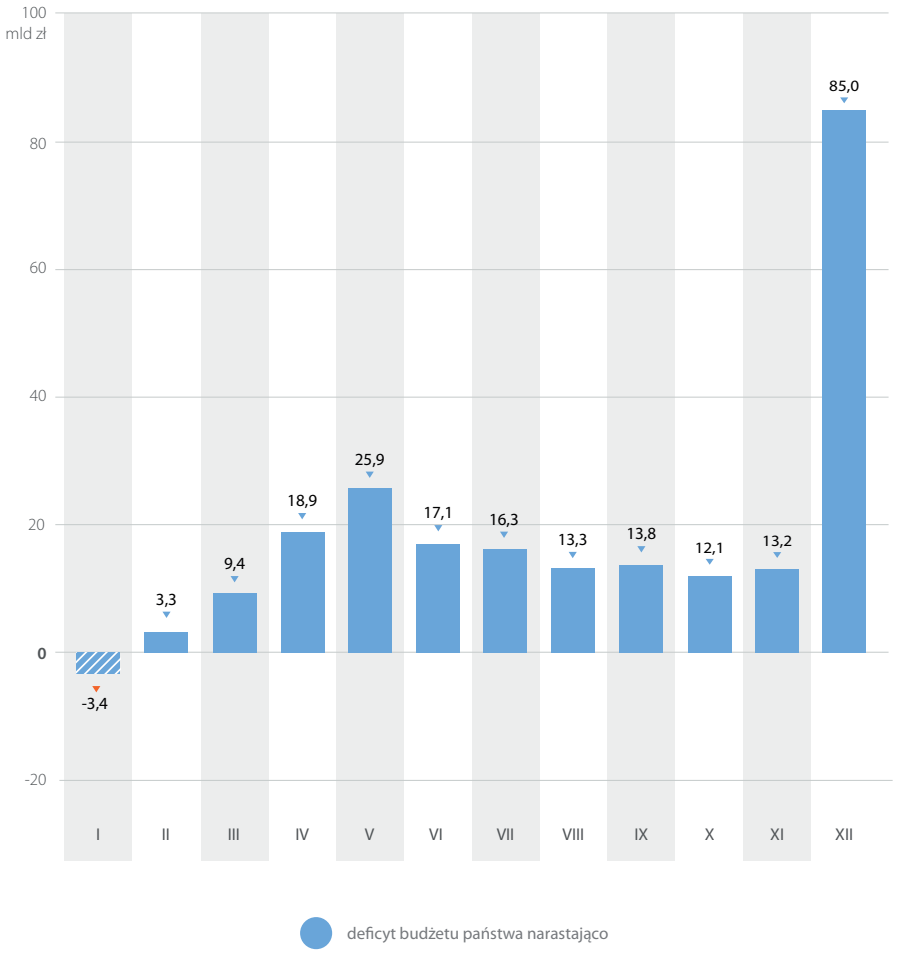
[1] Suma potrzeb pożyczkowych netto w 2017 r. obejmuje także wpływy z prywatyzacji do budżetu państwa (nie wystąpiły w latach 2018-2019, w 2020 r. ujęte zostały w pozostałych przychodach i rozchodach) oraz wpływy od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych (nie wystąpiły w następnych latach) – w łącznej kwocie -27,4 mln zł.

Dane w tabeli ze znakiem minus oznaczają czynniki zmniejszające potrzeby pożyczkowe.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Faktyczny wynik budżetu państwa kształtował się w 2020 r. nierównomiernie. W styczniu 2020 r. została zanotowana nadwyżka w wysokości 3426,7 mln zł, lecz już na koniec kwietnia wystąpił deficyt skumulowany od początku roku w kwocie 18 882,9 mln zł. W maju wzrósł on do 25 881,7 mln zł. W następnych miesiącach występowały nadwyżki lub niewielkie deficyty, które obniżyły deficyt skumulowany po 11 miesiącach do 13 204,6 mln zł. Rekordowy przyrost deficytu wystąpił w grudniu – o 71 775,9 mln zł. Roczny deficyt budżetu państwa wyniósł 84 980,5 mln zł.

Infografika 36. Deficyt budżetu państwa w 2020 r. w ujęciu narastającym (mld zł)



Dane ujemne oznaczają nadwyżkę budżetu państwa.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki wykazane w grudniu stanowiły 21,6% sumy rocznej. Zostały do nich zaliczone limity określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego, w wysokości 11 639,6 mln zł. Termin ich wykorzystania został ustalony do 30 listopada 2021 r. W odniesieniu do części tych pozycji, w kwocie co najmniej 7142,7 mln zł, już na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej było wiadomo, że dotyczą one finansowania zadań w 2021 r. W poprzednim roku kwota wydatków niewygasających z upływem 2019 r. wyniosła 138,3 mln zł, a termin ich wykorzystania był określony do 30 kwietnia 2020 r.

Część wydatków, formalnie zaliczona do 2020 r., nie została poniesiona na finansowanie zadań w tym roku, lecz środki te przekazano na rachunki funduszy, na których pozostały niewykorzystane do końca 2020 r. Dzięki temu zasilenia te nie obciążą deficytu budżetu państwa w 2021 r. Największe kwoty (łącznie 41 467,5 mln zł) dotyczyły środków przekazanych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Solidarnościowego i Funduszu Dróg Samorządowych. W dniu 31 grudnia 2020 r. do dysponenta części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* zostały przekazane z rezerwy celowej poz. 75 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w wysokości 9567,5 mln zł. Tego samego

dnia środki te, zgodnie z ich przeznaczeniem, zostały wpłacone na rachunek funduszu. W grudniu 2020 r. minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przekazał do Funduszu Solidarnościowego kwotę 26 500 mln zł. Środki te w 2020 r. nie zostały wykorzystane. Stan wolnych środków Funduszu Solidarnościowego na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 30 762,3 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. wzrósł o 26 680,3 mln zł.

Ponadto w 2020 r., zgodnie z limitem określonym w art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, z budżetu państwa do Funduszu Dróg Samorządowych przekazano środki w wysokości 5400 mln zł. One także nie zostały do końca 2020 r. wykorzystane. Stan wolnych środków tego funduszu wzrósł z 895,9 mln zł na koniec 2019 r. do 5409,9 mln zł na koniec 2020 r. Wskazuje to, że kwoty, zaliczone do wydatków budżetu państwa w 2020 r., faktycznie będą finansować zadania realizowane przez ten fundusz w 2021 r.

Wskazane powyżej wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego oraz zasilenia funduszy w środki pochodzące z budżetu państwa, które faktycznie (kasowo) nie zostały wykorzystane w 2020 r., zaburzyły przejrzystość budżetu państwa w związku z odejściem od zasady jego roczności. Wpłynęły one zwiększająco na zaewidencjonowane w 2020 r. wydatki i deficyt budżetu państwa i nie powiększą wydatków i deficytu w 2021 r.

Deficyt budżetu środków europejskich, zaplanowany w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. w wysokości 16 953,9 mln zł, nie był korygowany na etapie jej nowelizacji. Zrealizowany deficyt wyniósł 1773,3 mln zł i był mniejszy od planowanego o 15 180,6 mln zł. W latach poprzednich Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę, że rzeczywiste kształtowanie się deficytu budżetu środków europejskich istotnie odbiega od przewidywanego, co utrudnia prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych. Deficyt budżetu środków europejskich stanowił element potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Jednocześnie środki przekazane z Unii Europejskiej w 2020 r. nie zostały w pełni przekazane do budżetu środków europejskich i zostały czasowo wykorzystywane w zarządzaniu płynnością budżetu państwa. Środki te, w wysokości 3922,8 mln zł, zostały ujęte jako zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto.

W rachunku deficytu ani w rachunku rozchodów budżetu państwa nie zostały ujęte dofinansowania w formie bezgotówkowej podmiotów wskazanych w innych ustawach niż ustawa budżetowa. Zostały one zrealizowane w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych Bankowi Gospodarstwa Krajowego (5000 mln zł), Polskim Kolejom Państwowym Polskim Liniom Kolejowym S.A. (4900 mln zł), Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. (2600 mln zł), jednostkom publicznej radiofonii i telewizji (1950 mln zł), Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (1700 mln zł), uczelniom publicznym, Narodowemu Centrum Nauki i Centrum Łukasiewicz (1133,3 mln zł), Zarządowi Morskiego Portu Gdynia S.A. i Zarządowi Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. (1000 mln zł). Łączna wartość nominalna przekazanych obligacji wyniosła 18 283,3 mln zł. Zarówno zakres podmiotowy, jak i skala dofinansowań były szersze niż w roku poprzednim. W 2019 r. obligacje – na łączną kwotę 5860 mln zł – otrzymały uczelnie publiczne, uczelnie niepubliczne uprawnione do finansowania na zasadach przewidzianych dla uczelni publicznych i międzynarodowy instytut naukowy, Fundusz Dróg Samorządowych oraz jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Pozostałe, poza deficytami budżetu państwa i budżetu środków europejskich, potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 36 743,5 mln zł. Tworzyły je pożyczki i kredyty udzielone innym podmiotom oraz płatności związane z udziałem Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych, a pomniejszyły kwoty wynikające z zarządzania płynnością złotową i walutową, tak zwane pozostałe przychody

i rozchody oraz środki pozostające na rachunku części *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*.

Potrzeby pożyczkowe netto z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów wyniosły 410,7 mln zł. Były one wypadkową sumy pożyczek udzielonych podmiotom krajowym, to jest Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie i jednostkom samorządu terytorialnego, pomniejszonych o spłaty i zwroty (saldo w wysokości 421,9 mln zł) oraz nadwyżki spłat kredytów udzielonych rządom innych państw w latach poprzednich nad środkami wypłaconymi w 2020 r. (saldo zmniejszyło potrzeby pożyczkowe o 11,2 mln zł).

Potrzeby pożyczkowe w kwocie 770,2 mln zł wynikały z uczestnictwa Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych: Europejskim Banku Inwestycyjnym, Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju oraz Wielostronnej Inicjatywie na rzecz redukcji zadłużenia. Do planu rozchodów włączono także potencjalną płatność z tytułu umowy gwarancyjnej na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Nie zaistniały jednak przesłanki uruchomienia tej gwarancji. W 2020 r. Polska nie dokonywała płatności z tytułu udziałów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Wpłaty te zakończyły się w 2019 r.

Pozycje zmniejszające potrzeby pożyczkowe netto, w kwocie 37 924,4 mln zł, ujęte w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej jako ujemne potrzeby pożyczkowe netto, w rzeczywistości stanowiły źródło finansowania tych potrzeb. Były to przede wszystkim środki na rachunkach podlegających konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych oraz depozyty sądowe. W 2020 r. konsolidacją wolnych środków objęto 411 jednostek sektora finansów publicznych, dla których Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził 2452 rachunki bankowe do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Ponadto na koniec 2020 r. Minister Finansów dysponował 847 rachunkami depozytowymi prowadzonymi dla 281 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych. Saldo środków pozostających w depozycie lub zarządzaniu Ministra Finansów na koniec 2020 r. wyniosło 31 736,6 mln zł. Stanowiło ono różnicę pomiędzy stanem środków na koniec 2020 r., istotnie wyższym niż zakładano w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. (101 856,2 mln zł wobec 64 931,5 mln zł), a ich stanem na koniec 2019 r. (70 119,6 mln zł). Było to w głównej mierze wynikiem przekazania w grudniu 2020 r. znaczących środków na rachunki niektórych funduszy.

Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto oddziaływała także nadwyżka przychodów nad rozchodami z tytułu zarządzania środkami europejskimi. Wpływy z Unii Europejskiej wyniosły 18 987 mln euro, co stanowiło równowartość 84 615,9 mln zł. Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 80 693,1 mln zł. Saldo środków europejskich wyniosło 3922,8 mln zł.

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto nastąpiło również w związku z wystąpieniem dodatniego salda tak zwanych pozostałych przychodów i rozchodów krajowych (saldo pozostałych przychodów i rozchodów zagranicznych było zerowe). W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano je w wysokości 21,7 mln zł, jako nadwyżkę przychodów w kwocie 50 021,7 mln zł nad rozchodami w kwocie 50 000 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej saldo w tej pozycji zostało podwyższone do 1889 mln zł. Rzeczywiste saldo wyniosło 2206,3 mln zł i stanowiło nadwyżkę przychodów w wysokości 3004,6 mln zł nad rozchodami w wysokości 798,3 mln zł. Przychody zrealizowano z tytułu wpływów z prywatyzacji, rozliczenia z budżetem środków europejskich, depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych i wpływów z rachunku rezerw poręczeniowych. Rozchody zostały poniesione na odpisy z prywatyzacji oraz uzupełnienie depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych.

Przychody z prywatyzacji w wysokości 1784,6 mln zł (przy planowanych początkowo 2,8 mln zł) zrealizowano głównie w wyniku zbycia pakietu akcji Energa S.A. (51,52% udziału w kapitale zakładowym) należących do Skarbu Państwa na rzecz Polskiego Koncernu Naftowego Orlen S.A. Przychody z tytułu tej transakcji nie były zaplanowane na rok 2020. Została ona przeprowadzona w odpowiedzi na ogłoszone przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. publiczne wezwanie do zapisywania się na sprzedaż akcji Energa S.A. Saldo wpływów z prywatyzacji i dokonanych odpisów (713,1 mln zł)[295] wyniosło 1071,5 mln zł.

Nieplanowane przychody w kwocie 1178,7 mln zł zrealizowano w wyniku przekazania z budżetu środków europejskich na przychody budżetu państwa zwrotów płatności z lat ubiegłych.

Saldo depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych[296], planowane jako zerowe, wyniosło minus 62,8 mln zł. Wysokość depozytów uzależniona jest od bieżącej wyceny tych transakcji. Po wyłączeniu przepływów dokonanych w trakcie roku rozchody budżetu państwa (85,2 mln zł) przewyższyły przychody z tego tytułu uzyskane od kontrahentów (22,4 mln zł).

Przychody w kwocie 18,9 mln zł stanowiły równowartość opłat prowizyjnych wniesionych na rachunek rezerw poręczeniowych w związku z udzielonymi gwarancjami Skarbu Państwa. Środki te zostały w całości przekazane na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa[297].

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto o kwotę 58,7 mln zł było wynikiem nadwyżki przychodów z tytułu prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nad rozchodami z tego tytułu. W ramach rozchodów części *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* zaplanowane zostały środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej[298], to jest w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*. Na saldo prefinansowania (z wyłączeniem zobowiązań zaciągniętych i spłaconych w ciągu roku) złożyły się przychody w kwocie 119,3 mln zł oraz rozchody w wysokości 60,7 mln zł. W 2020 r. zawarto 142 umowy pożyczek, w ramach 127 umów nastąpiły wypłaty środków.

[295] Odpisy w kwocie 713,1 mln zł zostały dokonane na rzecz: Funduszu Rezerwy Demograficznej – 713 055 tys. zł – na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.) oraz Funduszu Reprywatyzacji – 35 tys. zł – na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2021 r. poz. 425).

[296] Zarówno przychody, jak i rozchody z tego tytułu wynikają z ustalenia wartości bieżącej transakcji zawartych z kontrahentami i aktualizowania wartości ich zabezpieczenia w formie depozytu gotówkowego. W wartość bieżąca transakcji ustalana była raz w tygodniu. Każda ze stron była zobowiązana do złożenia depozytu, zależnie od bieżącej wartości transakcji w dniu wyceny. W przypadku złożenia/uzupełnienia depozytu przez Ministra Finansów miały miejsce rozchody budżetu państwa, zaś w przypadku przeciwnym – przychody budżetu państwa. Przepływy z tego tytułu realizowane w trakcie jednego roku budżetowego są wyłączone z limitu rozchodów.

[297] Na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2021 r. poz. 442).

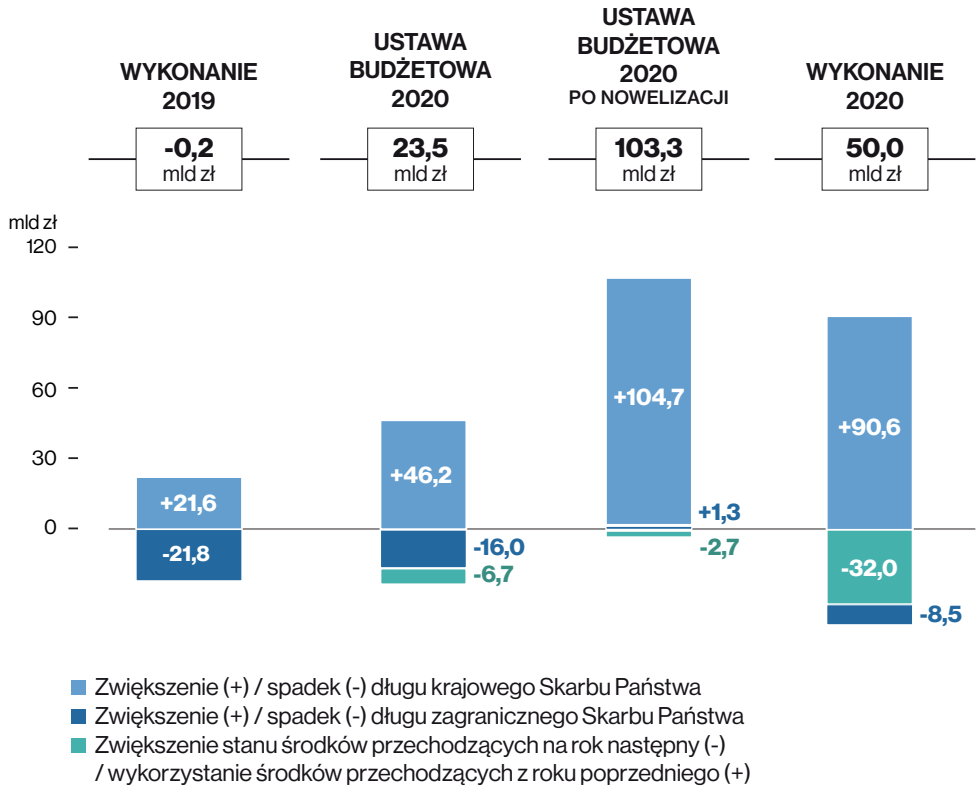
[298] Dz. U. z 2018 r. poz. 719.

5.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w 2020 r. odbywało się przez pozyskanie środków w kraju. Finansowanie zagraniczne było ujemne, gdyż przychody były niższe od rozchodów. Również środki zgromadzone na rachunkach złotowych i walutowych nie stanowiły w 2020 r. źródeł finansowania potrzeb netto. Zwiększyły one stan środków przechodzących na finansowanie potrzeb pożyczkowych roku następnego.

Plany finansowania potrzeb pożyczkowych netto głównie ze źródeł krajowych były zgodne z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023*[299] (dalej: Strategia), w której przyjęto ograniczanie wartości zadłużenia w walutach obcych w długu Skarbu Państwa do poziomu poniżej 25%. Na koniec 2020 r. udział tego długu w długu Skarbu Państwa ogółem wyniósł 24,2% wobec 26,4% na koniec 2019 r.

Infografika 37. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w latach 2019–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Saldo przychodów i rozchodów z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych wyniosło 90 561,3 mln zł. Środki pochodzące ze sprzedaży obligacji stałoprocentowych stanowiły 67% pozyskanej kwoty, zmiennoprocentowych 16%, a bonów skarbowych 6%. Obligacje detaliczne

[299] Strategia została zaakceptowana przez Radę Ministrów we wrześniu 2019 r. Aktualizacja Strategii została przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2019 r., a kolejna aktualizacja została zawarta w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024*, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2020 r.

(bez obligacji sprzedanych i wykupionych w tym samym roku budżetowym) zapewniły wpływy stanowiące 11% przychodów z emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych.

Od stycznia do połowy marca 2020 r. sprzedaż obligacji przebiegała zgodnie z miesięcznymi planami finansowania. Przeprowadzono w tym okresie trzy aukcje, w wyniku których uzyskano środki w kwocie 18 428 mln zł. Na aukcjach zamiany obligacji sprzedaż wyniosła 21 148 mln zł. W tym okresie stan wolnych środków na rachunkach lokat złotowych wynosił średnio 15 185 mln zł. Wybuch pandemii COVID-19 wpłynął destabilizująco na sytuację na rynkach finansowych. W marcu doszło do silnej deprecjacji złotego, przeceny akcji na Giełdzie Papierów Wartościowych oraz ograniczenia płynności na rynku obligacji, skutkującego gwałtownymi wahaniami cen i częstym brakiem kwotowań. Sytuację na rynku skarbowych papierów wartościowych dodatkowo pogarszała podaż papierów wartościowych z portfeli funduszy inwestycyjnych, wynikająca z dużych umorzeń jednostek przez klientów, w szczególności korporacyjnych, przygotowujących się do trudnej sytuacji finansowej i konieczności ponoszenia wydatków przy ograniczonych przychodach. Z tego powodu odwołano zaplanowany na 19 marca 2020 r. przetarg zamiany obligacji zapadających w 2020 r., a zorganizowano 23 marca 2020 r. przetarg zamiany, na którym były odkupywane wszystkie obligacje zmiennoprocentowe.

W wyniku niepewności co do zachowania się rynków finansowych, a także wobec konieczności zagwarantowania płynności budżetu państwa w dłuższym okresie, Minister Finansów zawarł trzy umowy sprzedaży obligacji skarbowych w formule *private placement* z dwoma bankami krajowymi, które wyraziły chęć nabycia instrumentów skarbowych oferowanych przez Ministerstwo Finansów. Wyboru instrumentów dokonano w wyniku ustaleń roboczych pomiędzy stronami umowy. Były to obligacje o znanych z góry kosztach obsługi, to jest obligacje o oprocentowaniu stałym oraz obligacje zerokuponowe sprzedawane z dyskontem, o zapadalności od dwóch do dziewięciu lat.

W wyniku powyższych operacji Minister Finansów pozyskał 49 984,6 mln zł. Rentowność obligacji sprzedanych w formule *private placement* była zbliżona do rentowności podobnych papierów wartościowych na rynku wtórnym. Operacje te zapewniły środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto oraz umożliwiły, po uruchomieniu przez Narodowy Bank Polski odkupu obligacji o stałym oprocentowaniu, powrót do sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w kolejnych miesiącach roku w bardziej standardowych i stabilnych uwarunkowaniach budżetowych i rynkowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość związaną z niepublikowaniem dwóch komunikatów o przeprowadzeniu sprzedaży poza przetargiem w formule *private placement*. Szerzej zostało to przedstawione w rozdziale *V. Realizacja ustawy budżetowej*, w punkcie *1.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich*.

Przetargi sprzedaży hurtowych skarbowych papierów wartościowych prowadzone były do lipca 2020 r. (ostatnia aukcja sprzedaży miała miejsce 27 lipca 2020 r.), przy czym w lutym i czerwcu – zgodnie z miesięcznymi planami finansowania potrzeb – nie przeprowadzano przetargów sprzedaży. Uzyskane w tym okresie środki płynne, wraz ze środkami pochodzącymi z konsolidacji złotowej i środkami zgromadzonymi w poprzednim roku, okazały się wystarczające do sfinansowania całorocznych potrzeb netto i zagwarantowania płynności. W następnych miesiącach prowadzone były już tylko przetargi zamiany.

W 2020 r. uzyskano ze sprzedaży kasowej obligacji hurtowych kwotę 80 874,1 mln zł, a na przetargach zamiany 72 727,4 mln zł. Przychody ze sprzedaży bonów skarbowych wyniosły 17 653,9 mln zł. Sprzedaż obligacji detalicznych była źródłem wpływów w wysokości 28 337,5 mln zł. Razem przychody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych wyniosły 199 502,9 mln zł.

Wśród instrumentów emitowanych na rynku krajowym przeważały papiery średnio- i długoterminowe (o terminie do wykupu powyżej czterech lat), chociaż ich udział w sprzedaży w 2020 r. zmniejszył się do 71,5% wobec 88,9% w 2019 r. Sprzedaż skarbowych papierów wartościowych w 2020 r. odbywała się w warunkach spadku stóp procentowych, w ślad za obniżkami stóp procentowych przez bank centralny, przy dużej zmienności rentowności skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i silnym ich spadku w skali roku. Rynkowe rentowności obligacji dwuletnich znajdowały się w ciągu roku w przedziale 0-1,6% (średniorocznie 0,5%), pięcioletnich 0,3-2% (średniorocznie 1%), dziesięcioletnich 1,1-2,4% (średniorocznie 1,5%). Średnioroczne rentowności emitowanych obligacji kształtowały się na poziomach o około 0,5-0,9 punktu procentowego niższych od zakładanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. i na poziomach zbliżonych do przyjętych w założeniach do nowelizacji ustawy budżetowej.

Rok 2020 był kolejnym rokiem wzrostu sprzedaży w segmencie obligacji detalicznych. Sprzedaż tych obligacji (z wyłączeniem sprzedanych i wykupionych w ciągu roku) była wyższa od planu o 7443,3 mln zł. W 2020 r. sprzedawane były obligacje oszczędnościowe z oprocentowaniem stałym, zmiennym oraz indeksowanym do inflacji, o terminie zapadalności od trzech miesięcy do 10 lat. Kontynuowana była również sprzedaż sześcio- i dwunastoletnich obligacji rodzinnych oferowanych beneficjentom programu *Rodzina 500 plus*. W ostatnich latach obserwowany jest stały wzrost zainteresowania skarbowymi instrumentami oszczędnościowymi. W 2020 r. popyt na te instrumenty był o 64% wyższy niż w 2019 r. Nabywcy indywidualni na zakup obligacji detalicznych przeznaczali średnio w miesiącu blisko 2,4 mld zł.

W finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto ujęte zostało również ujemne saldo środków złotowych w kwocie 11 018 mln zł. Oznaczało to, że faktycznie środki w tej kwocie nie stanowiły źródła finansowania potrzeb netto, lecz zwiększyły kwotę środków zgromadzonych na rachunku budżetu państwa z przeznaczeniem na finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2021 r.

Saldo finansowania zagranicznego wyniosło minus 29 533 mln zł (w 2019 r. była to kwota minus 16 560,8 mln zł), co oznaczało, że środki pozyskane za granicą nie finansowały potrzeb pożyczkowych netto. Było to przede wszystkim wynikiem zwiększenia sumy środków walutowych pozostających w dyspozycji Ministra Finansów (saldo przepływów na rachunku walutowym w Narodowym Banku Polskim[300] wyniosło minus 20 991,7 mln zł), oddłużenia w obligacjach i kredytach zagranicznych (rozchody na wykup i spłatę długu zagranicznego przewyższały przychody z tych źródeł o 13 118,5 mln zł) oraz zaciągnięcia pożyczki w ramach udostępnionego przez Komisję Europejską nowego instrumentu (4577,2 mln zł).

Środki walutowe zgromadzone na rachunkach Ministra Finansów zostały przede wszystkim zamienione na złote w kwocie 47 216,9 mln zł (sprzedaż do Narodowego Banku Polskiego kwoty 10 550 mln euro i na rynku 37 mln euro) oraz przeznaczone na pokrycie płatności z tytułu rozchodów części *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa* i wydatków części *Obsługa długu Skarbu Państwa* – w wysokości 39 134,7 mln zł. Na koniec 2020 r. stan walut na rachunkach w Narodowym Banku Polskim (z wyłączeniem rachunków specjalnych) i w Banku Gospodarstwa Krajowego wzrósł ponad dwukrotnie – z kwoty 3893 mln euro, odpowia-

[300] Ilekroć jest mowa o rachunku walutowym w Narodowym Banku Polskim należy przez to rozumieć rachunek pomocniczy, który wykorzystywany jest do zarządzania płynnością. Oprócz tego w Narodowym Banku Polskim prowadzone są rachunki specjalne dla kredytów z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju na finansowanie projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Wisły i Odry.

dającej 16 578,5 mln zł[301] na koniec 2019 r., do kwoty 8780,6 mln euro, stanowiących równowartość 40 520,7 mln zł[302].

Środki na rachunkach walutowych (bez rachunków specjalnych) oraz środki złotowe na rachunkach budżetowych, zgromadzone na koniec 2020 r. w kwocie 66 391,8 mln zł, zapewniły pokrycie 25% potrzeb pożyczkowych brutto zaplanowanych na 2021 r.

Plan emisji obligacji na rynkach zagranicznych na etapie ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. obejmował dwie emisje, o wartości nominalnej 1000 mln euro oraz 1000 mln dolarów amerykańskich, pozwalające na pozyskanie odpowiednio 978,3 mln euro oraz 996,1 mln dolarów amerykańskich, stanowiących łącznie równowartość 7987,4 mln zł. Plan emisji po nowelizacji ustawy budżetowej, oprócz wyemitowanych już obligacji o wartości nominalnej i według kapitału 3700 mln euro, stanowiącej równowartość 16 163,4 mln zł, obejmował także zakładaną emisję obligacji o wartości nominalnej 2000 mln dolarów amerykańskich, zapewniającej wpływ środków o równowartości 7337,5 mln zł. Emisja obligacji dolarowych, planowana na wrzesień, nie została przeprowadzona z uwagi na korzystną sytuację budżetu państwa. Od sierpnia 2020 r. Minister Finansów nie prowadził już także sprzedaży obligacji krajowych.

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe brutto z tytułu przypadających w 2020 r. wykupów obligacji zagranicznych, odpowiadające wielkościom planowanym, wyniosły 5220 mln euro oraz 10 000 mln jenów japońskich, co stanowiło równowartość 24 105 mln zł (wobec planowanych 22 777,4 mln zł przeliczonych po średnich kursach przyjętych do opracowania ustawy budżetowej). W 2020 r. Minister Finansów nie dokonywał przedterminowego wykupu obligacji zagranicznych. Saldo finansowania obligacjami zagranicznymi wyniosło minus 7941,6 mln zł, wobec planowanego w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. minus 14 790 mln zł i w ustawie budżetowej po nowelizacji minus 589,3 mln zł.

Zaciągnięte kredyty zagraniczne w kwocie 391,9 mln euro (równowartość 1776,5 mln zł) były niższe od zakładanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. (1265,4 mln euro, równowartość 5435,5 mln zł) oraz w znowelizowanej ustawie (978 mln euro, to jest 4351,3 mln zł). Oprócz kolejnych transz kredytów na finansowanie projektów ochrony przeciwpowodziowej z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju i Banku Rozwoju Rady Europy (kredyty zaciągnięte w latach poprzednich), Minister Finansów planował zaciągnięcie w grudniu 2020 r. nowego kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (bezpośrednio zasilającego budżet) w wysokości 1000 mln euro, zmniejszonej do 810 mln euro po nowelizacji (środki w kwocie 310 mln euro zostały pociągnięte w kwietniu, a kwotę 500 mln euro planowano na grudzień). Ostatecznie przychody z tytułu kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego wyniosły 310 mln euro, to jest 1414 mln zł. Rozchody w euro poniesione na spłaty kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych odpowiadały zaplanowanym i wyniosły 1551,8 mln euro (równowartość 6953,4 mln zł wobec planowanych 6665,8 mln zł po kursach przyjętych przy opracowywaniu ustawy). Minister Finansów nie dokonywał przedterminowych spłat kredytów walutowych. Saldo kredytów zagranicznych wyniosło minus 5176,9 mln zł, wobec planowanego w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. minus 1230,3 mln zł oraz minus 2494,1 mln zł po nowelizacji.

Rentowności długu zaciąganego na rynkach zagranicznych były niższe niż rentowności skarbowych papierów wartościowych emitowanych w kraju. Przeprowadzone emisje w euro uzyskały ujemną

[301] Łącznie ze środkami na rachunkach specjalnych była to kwota 3926,3 mln euro, to jest równowartość 16 720 mln zł.

[302] Łącznie ze środkami pozostającymi na rachunkach specjalnych była to kwota 8820,1 mln euro, to jest równowartość 40 703,1 mln zł.

rentowność, przy kuponie 0%. Również oprocentowanie kredytu zaciągniętego w Europejskim Banku Inwestycyjnym było zerowe. Jednak zarówno wielkość długu, jak i koszty jego obsługi mogą okazać się mniej korzystne ze względu na różnice kursowe. Osłabienie złotego może zniwelować korzyści wynikające z niższych rentowności w porównaniu do rentowności długu krajowego.

W 2020 r. Minister Finansów uzyskał pożyczkę w ramach europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE). Polsce została udzielona pożyczka do maksymalnej kwoty 11 236,7 mln euro, wypłacana maksymalnie w 10 transzach[303]. O ich wysokości i terminie uruchomienia decyduje Komisja Europejska. W 2020 r. wypłacona została pierwsza transza w wysokości 1000 mln euro, stanowiąca równowartość 4577,2 mln zł.

Tabela 46. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto i brutto w latach 2017-2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
I. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	**26 231,2**	**1 346,3**	**-180,2**	**23 518,1**	**103 340,0**	**50 010,3**
Finansowanie krajowe	**25 323,6**	**22 830,6**	**16 380,6**	**47 381,1**	**115 022,0**	**79 543,3**
Skarbowe papiery wartościowe	24 354,3	25 556,6	21 647,7	47 205,8	104 718,0	90 561,3
Środki na rachunkach budżetowych	969,3	-2 726,1	-5 267,1	175,3	10 304,0	-11 018,0
Finansowanie zagraniczne	**907,6**	**-21 484,2**	**-16 560,8**	**-23 862,9**	**-11 682,0**	**-29 533,0**
Obligacje skarbowe	-6 430,4	-11 682,1	-16 789,7	-14 790,0	-589,3	-7941,6
Kredyty i pożyczki otrzymane	-2 599,4	-4 363,8	-5 056,6	-1 230,3	1 904,2	-599,7
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	9 937,4	-5 438,3	5 285,5	-7 842,6	-12 996,9	-20 991,7
II. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	**117 061,3**	**123 134,7**	**122 757,6**	**141 662,3**	**234 670,9**	**182 277,1**

Różnice pomiędzy kwotami a sumami ich składowych wynikają z zaokrągleń.

Ujemne wartości w poszczególnych pozycjach oznaczają, że nie służyły one finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto, lecz de facto stanowiły potrzeby pożyczkowe. W przypadku instrumentów dłużnych wpływały na zmniejszenie zadłużenia, w przypadku stanu środków na rachunkach oznaczały ich wzrost na koniec roku.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

303 W lutym 2021 r. uruchomiona została druga transza pożyczki w kwocie 4276 mln euro oraz planowane były w 2021 r. kolejne trzy na łączną kwotę 2960 mln euro, a w 2022 r. 3000 mln euro.

5.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Kwoty przychodów i rozchodów budżetu państwa zostały określone w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. oraz załączniku nr 5 do ustawy odpowiednio w wysokości 316 956,7 mln zł i 300 002,9 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej kwotę przychodów zwiększono do 547 392 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 417 074,4 mln zł, co stanowiło 76,2% wartości planowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz 131,6% przychodów zaplanowanych w ustawie z dnia 14 lutego 2020 r. Rozchody budżetu państwa, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, to jest po pomniejszeniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym oraz o operacje dokonywane pomiędzy rachunkami, pierwotnie ustalone zostały na kwotę 300 002,9 mln zł, a następnie zwiększone do kwoty 421 090,5 mln zł. Zrealizowane rozchody wyniosły 330 320,6 mln zł, co oznaczało wykorzystanie limitu w 78,4%. W porównaniu do limitu ustalonego w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. rozchody były wyższe o 10,1%.

W kwocie zrealizowanych przychodów budżetu państwa środki pozyskane w kraju stanowiły 74,3%. Złożyły się na nie przede wszystkim przychody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (185 463,4 mln zł, to jest 59,9% przychodów krajowych) oraz depozyty na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego zarządzane przez Ministra Finansów (101 856,2 mln zł, to jest 32,9% przychodów krajowych). Na pozostałą kwotę przychodów krajowych złożyły się środki na rachunkach budżetowych przechodzące z 2019 r. (19 304 mln zł), tak zwane pozostałe przychody (3004,6 mln zł), spłaty pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (119,3 mln zł) i pożyczek udzielonych podmiotom krajowym na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej (83,9 mln zł).

Przychody zagraniczne w wysokości 107 243 mln zł stanowiły 25,7% przychodów budżetu państwa. Środki walutowe pochodziły z przejętych w zarządzanie środków europejskich (równowartość 84 615,9 mln zł, to jest 78,9% przychodów zagranicznych), długu zaciągniętego w walutach obcych (22 517,1 mln zł, to jest 21%) oraz spłaty kredytów udzielonych rządom innych państw (109,9 mln zł, to jest 0,1%).

Rozchody budżetu państwa zostały przeznaczone przede wszystkim na spłatę długu zaciągniętego w latach poprzednich w kraju i zagranicą – kwota 125 960,5 mln zł stanowiła 38,1% rozchodów budżetu państwa. Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 80 693,1 mln zł (24,4% ogółu rozchodów). Zwroty depozytów na rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego skonsolidowane w ramach zrządzania płynnością sektora finansów publicznych wyniosły 70 119,6 mln zł (21,2% ogóły rozchodów). Na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2021 r. Minister Finansów zgromadził na rachunkach złotowym i walutowym środki (w ujęciu memoriałowym) w wysokości 51 313,6 mln zł (15,5% ogółu rozchodów). Pozostałe rozchody przeznaczone zostały na wypłatę kredytów i pożyczek krajowych i zagranicznych oraz na odpisy z tytułu wpływów z prywatyzacji i na uzupełnienie depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych.

Tabela 47. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2020 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa			Ustawa po nowelizacji			Wykonanie[1]		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
Przychody i rozchody budżetu państwa (I+II)	**16 953,9**	**316 956,7**	**300 002,9**	**126 301,5**	**547 392,0**	**421 090,5**	**86 753,8**	**417 074,4**	**330 320,6**
I. Przychody i rozchody krajowe	**41 508,0**	**212 035,1**	**170 527,0**	**139 639,0**	**421 933,8**	**282 294,7**	**113 123,0**	**309 831,4**	**196 708,4**
Skarbowe papiery wartościowe	46 210,3	87 486,8	41 276,5	104 718,0	175 921,4	71 203,4	90 561,2	185 463,4	94 902,1
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	39 447,5	73 821,8	34 374,3	93 508,3	158 649,8	65 141,5	76 324,9	164 355,0	88 030,2
Obligacje oszczędnościowe	6762,7	13 665,0	6 902,3	11 209,7	17 271,7	6 062,0	14 236,4	21 108,3	6 871,9
Pożyczki udzielone	-974,7	91,6	1 066,3	-947,5	85,8	1 033,3	-421,9	83,9	505,9
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	75,5	216,1	140,6	75,5	216,1	140,6	58,7	119,3	60,7
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-4 000,0	64 931,5	68 931,5	23 600,0	93 719,6	70 119,6	31 736,6	101 856,2	70 119,6
Pozostałe przychody i rozchody	21,7	50 133,8	50 112,1	1 889,0	132 686,9	130 797,8	2 206,3	3 004,6	798,3
Środki na rachunkach budżetowych	175,3	9 175,3	9 000,0	10 304,0	19 304,0	9 000,0	-11 018,0	19 304,0	30 321,9
II. Przychody i rozchody zagraniczne	**-24 554,2**	**104 921,7**	**129 475,8**	**-13 337,5**	**125 458,3**	**138 795,8**	**-26 369,2**	**107 243,0**	**133 612,2**
Obligacje skarbowe	-14 790,0	7 987,4	22 777,4	-589,3	23 500,9	24 090,2	-7 941,6	16 163,4	24 105,0
Kredyty otrzymane	-1 230,3	5 435,5	6 665,8	-2 491,1	4 351,3	6 842,4	-5 176,9	1 776,5	6 953,4
Pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)	X	X	X	4 395,3	4 395,3	X	4 577,2	4 577,2	X
Zarządzanie środkami europejskimi	-56,3	71 392,4	71 448,7	52,1	73 102,3	73 050,2	3 922,8	84 615,9	80 693,1
Kredyty i pożyczki udzielone	-914,2	106,4	1 020,6	-939,1	108,5	1 047,6	11,2	109,9	98,7
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-716,2	X	716,2	-768,6	X	768,6	-770,2	X	770,2
Pozostałe przychody i rozchody	X	20 000,0	20 000,0	X	20 000,0	20 000,0	X	X	X
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	-6 847,1	X	6 847,1	-12 996,9	X	12 996,9	-20 991,7	X	20 991,7

[1] Bez uwzględnienia zobowiązań zaciąganych i spłacanych w tym samym roku.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

- **W załącznikach do ustawy budżetowej na 2020 r. zawarto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej.**
- **Przychody tych jednostek w 2020 r. wyniosły 446,8 mld zł, tj. 19,2% produktu krajowego brutto i były wyższe o 127,5 mld zł niż w 2019 r. Tak istotny wzrost przychodów nastąpił w wyniku przekazania państwowym funduszom celowym środków spoza sektora finansów publicznych na realizację działań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.**
- **Dotacje z budżetu państwa stanowiły 15,7% łącznych przychodów tych jednostek (21% w 2019 r.).**
- **Dominującą część dotacji z budżetu państwa (85,9%) stanowiły dotacje przekazane do państwowych funduszy celowych, w tym ponad 97% stanowiły dotacje przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego.**

1. Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej

W ustawie budżetowej na rok 2020 zawarto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych oraz 10 instytucji gospodarki budżetowej, Jednostki te prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami.

Tabela 48. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2017–2020 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie		2017	2018	2019	2020	5:2	5:3	5:4
		Wykonanie						
		mln zł				%		
1		2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	Przychody, w tym:	322 827,7	306 814,4	319 240,5	446 798,0	138,4	145,6	140,0
	Dotacje[1]	67 111,8	63 140,4	66 964,1	70 078,5	104,4	111,0	104,7
	Koszty	276 552,8	289 695,7	319 069,1	404 293,3	146,2	139,5	126,7
Państwowe fundusze celowe	Przychody, w tym:	305 023,1	286 967,8	295 818,2	419 790,7	137,6	146,3	141,9
	Dotacje	60 954,0	55 368,6	59 348,1	60 188,5	98,7	108,7	101,4
	Koszty	260 882,4	271 482,6	297 998,8	377 595,3	144,7	139,1	126,7
Państwowe osoby prawne	Przychody, w tym:	8 418,1	9 936,7	13 800,9	12 422,7	147,6	125,0	90,0
	Dotacje	302,9	1 168,3	1 517,6	1 253,9	414,0	107,3	82,6
	Koszty	7 021,9	8 649,1	11 807,8	13 683,3	194,9	158,2	115,9

Wyszczególnienie		2017	2018	2019	2020	5:2	5:3	5:4
		Wykonanie						
		mln zł				%		
1		2	3	4	5	6	7	8
Agencje wykonawcze	Przychody, w tym:	8 459,4	8 836,4	8 509,2	13 512,2	159,7	152,9	158,8
	Dotacje	5 749,5	6 451,7	5 931,4	8 414,9	146,4	130,4	141,9
	Koszty	7 734,8	8 513,1	8 164,4	11 879,1	153,6	139,5	145,5
Instytucje gospodarki budżetowej	Przychody, w tym:	927,1	1 073,5	1 112,3	1 072,5	115,7	99,9	96,4
	Dotacje	105,4	151,8	167,0	221,1	209,7	145,6	132,3
	Koszty	913,7	1 050,9	1 098,0	1 081,5	118,4	102,9	98,5

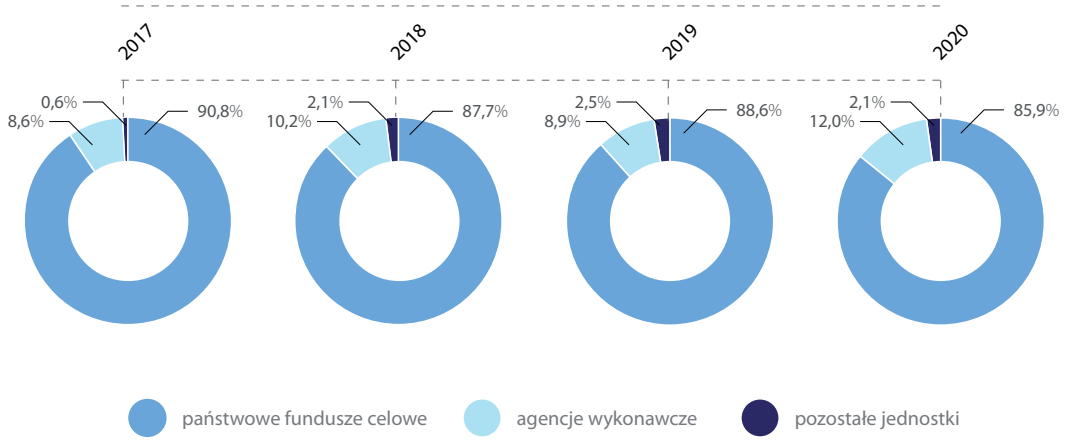
[1] Pozycja „Dotacje" obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. jednostki te osiągnęły przychody ogółem w kwocie 446 798 mln zł, wyższe o 127 557,5 mln zł (o 40%) od wykonania w 2019 r. Zrealizowane przychody stanowiły 19,2% produktu krajowego brutto. Tak istotny wzrost przychodów w 2020 r. nastąpił głównie na skutek zwiększenia przychodów państwowych funduszy celowych w wyniku przekazania przez dysponentów tych funduszy dodatkowych środków na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, co nie miało miejsca w 2019 r. Środki na przeciwdziałanie COVID-19 zostały w głównej mierze przekazane Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych i dwóm funduszom realizującym zadania związane z zadaniami socjalnymi państwa (Funduszowi Pracy i Funduszowi Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). Przychody tych trzech funduszy z tytułu otrzymania środków na przeciwdziałanie COVID-19 zostały zwiększone łącznie o 66 128 mln zł. W mniejszym stopniu o 10 670,3 mln zł przychody podmiotów, których plany finansowe zostały zawarte w ustawie budżetowej, zwiększyły się w wyniku zawarcia w ustawie budżetowej planów nowych sześciu państwowych funduszy celowych i siedmiu państwowych osób prawnych.

Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej stanowiły 15,7% przychodów. Dominującą pozycję wynoszącą 97,8% stanowiły dotacje budżetu państwa, w tym głównie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Łączny udział tej grupy przychodów w ogólnej kwocie przychodów w latach 2017–2020 zmniejszał się z 20,8% w 2017 r. do 15,7% w 2020 r. Dotacje i środki z Unii Europejskiej były przekazywane przede wszystkim państwowym funduszom celowym. Udział państwowych funduszy celowych w dotacji ogółem przekazanej powyższym jednostkom zmniejszył się z 90,8% w 2017 r. do 85,9% w 2020 r. Agencje wykonawcze otrzymały w 2020 r. 12% przekazanych dotacji, co stanowiło wzrost w stosunku do lat 2017–2019, gdy otrzymywały od 8,6% do 10,2% przekazanych w ten sposób środków. Pozostałe dotacje przeznaczono na dofinansowanie państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej.

Infografika 38. Struktura rozdysponowania udzielonych dotacji w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Koszty poniesione ogółem przez powyższe jednostki w 2020 r. wyniosły 404 239,3 mln zł i były wyższe o 85 170,2 mln zł (o 26,7%) od wykonania w 2019 r. W 2020 r. w państwowych funduszach celowych i agencjach wykonawczych łączne przychody były wyższe od ponoszonych kosztów odpowiednio o 11,2% i 13,7%. Natomiast w państwowych osobach prawnych i instytucjach gospodarki budżetowej przychody były niższe od poniesionych kosztów odpowiednio o 1260,6 mln zł i 9 mln zł, co było pierwszą taką sytuacją od 2017 r.

1.1. Państwowe fundusze celowe

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych państwowy fundusz celowy jest jednostką sektora finansów publicznych, tworzoną na podstawie odrębnej ustawy. Z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej i funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponuje minister albo inny organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy zamieszczany w załączniku do ustawy budżetowej.

W załączniku do ustawy budżetowej na rok 2020 ujęto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych. W porównaniu do roku 2019 r. liczba państwowych funduszy celowych ujętych w załączniku zwiększyła się o sześć funduszy, tj.:

– Fundusz Dróg Samorządowych, utworzony z dniem 4 grudnia 2018 r. na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych[304]. Fundusz ten 31 grudnia 2020 r. zmienił nazwę na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg;
– Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, utworzony z dniem 18 lipca 2019 r. na mocy ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej[305];

304 Dz.U. poz. 2161, ze zm.

305 Dz.U. z 2021 r. poz. 717.

– Fundusz Inwestycji Kapitałowych, utworzony z dniem 29 marca 2019 r. na mocy ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw[306];
– Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny, utworzony z dniem 1 stycznia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw[307];
– Fundusz Dostępności, utworzony z dniem 20 września 2019 r. na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami[308];
– Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, utworzony z dniem 29 sierpnia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych[309].

Ponadto w 2020 r. utworzono niżej wskazane państwowe fundusze celowe:
– Fundusz Medyczny, utworzony z dniem 26 listopada 2020 r. na mocy ustawy z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym[310];
– Fundusz Szerokopasmowy, utworzony z dniem 18 kwietnia 2020 r. na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw[311].

W 2020 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 18,1% produktu krajowego brutto (w 2019 r. 13%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 12,5% produktu krajowego brutto (w 2019 r. – 10,8%). Rok 2020 był pierwszym rokiem od 2017 r. w którym relacja ta uległa zwiększeniu. W głównej mierze było to wynikiem przekazania państwowym funduszom celowym środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego, niezaliczanego do państwowych funduszy celowych) z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 oraz zwiększenia liczby państwowych funduszy celowych.

Państwowe fundusze celowe, których plany finansowe zawarto w załącznikach do ustawy budżetowej otrzymały w 2020 r. środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 66 726,9 mln zł. Największe kwoty otrzymały: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (28 300 mln zł), Fundusz Pracy (23 000 mln zł) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (14 828 mln zł), co stanowiło łącznie 99,1% środków przekazanych z tego Funduszu do państwowych funduszy celowych. W 2020 r. z środków tych wykorzystano 39 270 mln zł na sfinansowanie działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

306 Dz.U. poz. 492.
307 Dz.U. poz. 2538, ze zm.
308 Dz.U. z 2020 r. poz. 1062.
309 Dz.U. z 2020 r. poz. 2228.
310 Dz.U. poz. 1875.
311 Dz.U poz. 1815, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że oprócz wzrostu liczby tych funduszy, w ostatnich latach obserwowana jest tendencja ustawowego rozszerzania zakresu zadań finansowanych ze środków państwowych funduszy celowych. W 2020 r. znaczna część finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, realizowanych przez państwowe fundusze celowe została sfinansowana ze środków znajdującego się poza sektorem finansów publicznych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Taki sposób finansowania funduszy celowych w związku z realizacją zadań władz publicznych oznacza, że wydatkowane środki nie stanowią wydatków budżetu państwa objętych ograniczeniami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. Na stosowanie rozwiązań o takim samym charakterze Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w ubiegłorocznej *Analizie*.

Tabela 49. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe ogółem										
Przychody, w tym:	305 023,1	286 967,8	295 818,2	319 500,8	420 008,7	419 790,7	137,6	146,3	141,9	99,9
Dotacje[1]	60 954,0	55 368,6	59 348,1	55 036,9	59 659,8	60 188,5	98,7	108,7	101,4	100,9
Koszty	260 882,4	271 482,6	297 998,8	336 039,6	405 758,5	377 595,3	144,7	139,1	126,7	93,1
Państwowe fundusze celowe dotowane[2]										
Przychody, w tym:	300 252,6	281 889,9	288 221,6	307 210,5	362 651,6	362 285,9	120,7	128,5	125,7	99,9
Dotacje[1]	60 954,0	55 368,6	59 348,1	55 036,9	59 659,8	60 188,5	98,7	108,7	101,4	100,9
Koszty	256 963,3	265 711,9	280 120,2	307 052,5	355 769,6	339 088,0	132,0	127,6	121,1	95,3
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	4 770,5	5 077,9	7 596,5	12 290,3	57 357,1	57 504,7	1205,4	1132,5	757,0	100,3
Koszty	3 919,1	5 770,7	17 878,6	28 987,1	49 988,9	38 507,3	982,6	667,3	215,4	77,0

[1] Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

[2] W latach 2017–2020 dotowano ogółem dziesięć państwowych funduszy celowych, przy czym do końca 2020 r. corocznie dotowano pięć funduszy, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy, Fundusz Kredytu Technologicznego (zlikwidowany z dniem 1 stycznia 2018 r.) w roku 2017, Fundusz Emerytur Pomostowych dotowano w latach 2017–2018, Fundusz Reprywatyzacji dotowano tylko w 2017 r., a Fundusz Dróg Samorządowych i Fundusz Dostępności tylko w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izby Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2020 r. planów finansowych 11 z 15 kontrolowanych państwowych funduszy celowych. Stwierdzone nieprawidłowości w wykonaniu trzech planów finansowych spowodowały obniżenie oceny do formy opisowej. Najwyższa Izba Kontroli w ramach przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa odstąpiła od oceny prawidłowości wykonania w 2020 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Ocena Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta tego Funduszu zostanie dokonana w ramach kontroli *P/20/037 Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.*

Plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych na rok 2020 według planu po zmianach obejmowały przychody w łącznej kwocie 420 008,7 mln zł oraz koszty w kwocie 405 758,5 mln zł. W planach tych przewidziano dotacje z budżetu państwa lub dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej dla ośmiu funduszy w łącznej kwocie 59 659,8 mln zł.

Przychody państwowych funduszy celowych w 2020 r. wyniosły 419 790,7 mln zł i były wyższe o 123 972,5 mln zł, tj. o 41,9% w porównaniu do uzyskanych w 2019 r. oraz niższe o 0,1% od ujętych w planie po zmianach. Tak istotne zwiększenie przychodów w 2020 r. było przede wszystkim wynikiem przekazania państwowym funduszom celowym środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na przeciwdziałanie sutkom epidemii COVID-19.

W łącznej kwocie przychodów państwowych funduszy celowych dominującą pozycję, tj. 93,9% (394 319,8 mln zł) stanowiły przychody pięciu funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych i zadań socjalnych.

W 2020 r. osiem funduszy celowych[312] otrzymało dotacje oraz środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 60 188,5 mln zł, tj. o 1,4% więcej niż w 2019 r. Z kwoty tej 1376,3 mln zł stanowiły środki z budżetu Unii Europejskiej przekazane Funduszowi Pracy (1363,7 mln zł) oraz Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (12,7 mln zł), pozostała kwota stanowiła dotację z budżetu państwa.

Koszty poniesione w 2020 r. przez państwowe fundusze celowe wyniosły 377 595,3 mln zł i były wyższe o 79 596,5 mln zł, tj. o 26,7% w porównaniu do 2019 r. W kwocie tej 79% (298 472,8 mln zł) stanowiły koszty dwóch funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego (w 2019 r. było to 90%).

Na początku 2020 r. łączny stan państwowych funduszy celowych wyniósł 33 568,4 mln zł i w trakcie roku uległ zwiększeniu o 123,8% do poziomu 75 114,8 mln zł.

[312] Dotacje z budżetu państwa otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Dróg Samorządowych, Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Dostępności, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymał dotację z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej a Fundusz Pracy tylko środki z Unii Europejskiej.

Tabela 50. Stan państwowych funduszy celowych w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fundusze ogółem										
Stan na początek roku	-23 571,7	20 599,8	36 098,4	27 845,2	29 770,0	33 568,4	x	163,0	93,0	112,8
Stan na koniec roku	20 596,9	36 098,4	33 925,7	11 464,3	44 142,5	75 114,8	364,7	208,1	221,4	170,2
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych										
Stan na początek roku	-45 321,2	-2 190,7	4 660,5	5 083,8	4 208,2	4 208,2	x	x	90,3	100,0
Stan na koniec roku	-2 190,7	4 660,5	4 208,2	5 869,6	18 198,0	17 726,7	x	380,4	421,2	97,4
Pozostałe fundusze										
Stan na początek roku	21 749,5	22 790,5	31 438,0	22 761,4	25 401,5	29 360,3	135,0	128,8	93,4	115,6
Stan na koniec roku	22 787,6	31 438,0	29 717,6	5 594,6	26 215,0	57 388,1	251,8	182,5	193,1	218,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2020 r. państwowe fundusze celowe podzielone są na grupy z uwzględnieniem kryterium rodzaju działalności, tj. na fundusze związane z:

- ubezpieczeniami społecznymi (planowane w 2020 r. przychody – 314 131,7 mln zł, koszty – 300 572,7 mln zł);
- zadaniami socjalnymi państwa (planowane przychody – 87 841,9 mln zł, koszty – 84 796,9 mln zł);
- prywatyzacją (planowane przychody – 181,9 mln zł, koszty – 2199,7 mln zł);
- bezpieczeństwem i obronnością kraju (planowane przychody – 5731,9 mln zł, koszty – 7053,8 mln zł);
- nauką, kulturą i kulturą fizyczną (planowane przychody – 1119,3 mln zł, koszty – 1268 mln zł);
- pozostałe (planowane przychody – 11 002 mln zł, koszty – 9867,4mln zł).

1.1.1. Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi

Do funduszy, których działalność jest związana z ubezpieczeniami społecznymi należą: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny, Fundusz Emerytur Pomostowych. Realizują one zadania między innymi z zakresu ubezpieczeń społecznych, finansowania świadczeń dla rolników z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, obsługi zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego, finansowania kosztów obsługi ubezpieczenia społecznego rolników oraz finansowania emerytur pomostowych.

Tabela 51. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym:	281 897,9	261 161,7	268 693,2	285 457,1	314 131,7	314 031,9	111,4	120,2	116,9	100,0
Dotacje[1]	58 072,0	53 476,1	57 440,8	51 907,4	52 730,2	52 709,8	540,8	587,2	546,7	100,0
Koszty	238 938,0	253 278,6	270 099,2	285 102,1	300 572,7	300 537,2	131,4	124,0	116,3	100,0
Nadwyżka/ deficyt[2]	42 959,9	7 883,1	-1 406,0	355,0	13 559,0	13 494,7	731,0	3 983,6	x	99,5
Stan funduszu na początek roku	-45 053,5	-2 093,5	5 789,5	5 397,1	4 368,5	4 383,5	x	x	5 424,1	100,3
Stan funduszu na koniec roku	-2 093,5	5 789,5	4 383,5	5 884,6	17 927,5	17 878,2	x	5 424,2	7 163,9	99,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	5 289,8	3 926,2	2 237,8	1 113,2	13 649,7	14 958,0	5 936,6	7 998,4	14 033,0	109,6

[1] Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

[2] Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2020 r. wyniosły 314 031,9 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 74,8%. W porównaniu do planu po zmianach były one niższe o 99,8 mln zł, natomiast w stosunku do 2019 r., przychody te były wyższe o 45 338,7 mln zł (16,9%). Wzrost przychodów tych funduszy był przede wszystkim wynikiem otrzymania i wykorzystania przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Koszty wyniosły 300 537,2 mln zł, co stanowi 79,6% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe od kosztów planowanych po zmianach o 35,5 mln zł oraz wyższe o 30 438 mln zł (o 16,3%) od kosztów poniesionych w 2019 r. W grupie tej znajdują się fundusze otrzymujące największe dotacje z budżetu państwa, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. W 2020 r. otrzymały one łącznie w formie dotacji 51 952,1 mln zł, co stanowiło 86,3% dotacji wypłaconych państwowym funduszom celowym w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli objęła kontrolą Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy i Fundusz Emerytur Pomostowych i oceniła pozytywnie wykonanie ich planów finansowych w 2020 r.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem środków funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2020 r. wyniosły 290 808,6 mln zł i były nieznacznie (o 0,01%) niższe od wielkości planowanej po zmianach.

W porównaniu do wykonania w 2019 r. przychody były wyższe o 44 635,3 mln zł, tj. o 18,1%. W latach 2017–2019 przychody funduszu zmniejszyły się z 260 715,6 mln zł w 2017 r. do 238 472,3 mln zł w 2018 r. i 246 173,3 mln zł w 2019 r., mimo zwiększonych wpływów składek na ubezpieczenia społeczne. W 2020 r. na wzrost przychodów złożyły się również dodatkowe wpłaty związane z sytuacją epidemiczną (40 300 mln zł), z tego dodatkowe przychody pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (28 300 mln zł) oraz jednorazowej[313] wpłaty z budżetu państwa z części 73 (12 000 mln zł).

Głównym źródłem przychodów – 71,9% w 2020 r. – były składki na ubezpieczenia społeczne – emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe (209 139 mln zł), które były wyższe od uzyskanych w 2019 r. o 10 830,6 mln zł (o 5,5%), przede wszystkim z powodu wzrostu wskaźnika wynagrodzeń w gospodarce.

Otrzymana w 2020 r. dotacja z budżetu państwa w wysokości 33 522 mln zł (100% planu po zmianach) stanowiła 11,5% przychodów funduszu. W porównaniu do wykonania w 2019 r. była niższa o 5403 mln zł (o 13,9%). Utrzymanie dotacji na niezwiększonym poziomie, mimo trudnej sytuacji związanej z wybuchem epidemii COVID-19 było możliwe dzięki otrzymaniu środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W 2020 r. w ramach realizacji tzw. suwaka bezpieczeństwa[314], z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano 5731,1 mln zł, tj. o 17,2% mniej niż w 2019 r., co było związane między innymi z pogorszeniem koniunktury na rynkach akcji przekładające się na niższe wyceny aktywów otwartych funduszy emerytalnych. W 2020 r. liczba osób objętych suwakiem bezpieczeństwa wyniosła 351 414 i w porównaniu do 2019 r. zwiększyła się o 2,5%. Zmniejszenie kwoty środków przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne przy jednoczesnym zwiększeniu liczby osób objętych suwakiem bezpieczeństwa związane było między innymi z obniżeniem wartości jednostek rozrachunkowych poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych oraz zmniejszeniem ilości umarzanych jednostek rozrachunkowych przez otwarte fundusze emerytalne w poszczególnych transzach suwaka.

Pozostałe przychody wyniosły 30 347,5 mln zł i były wyższe niż w 2019 r. o 28 380,9 mln zł (ponad piętnastokrotnie). Na koniec 2020 r., tak jak w 2019 r., Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie posiadał zadłużenia z tytułu pożyczek.

Należności na koniec 2020 r. wyniosły 13 876,8 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. były wyższe o 24,7% (w 2019 r. wzrost w stosunku do 2018 r. wynosił 3,2%). Złożyły się na nie głównie należności od płatników składek (9470,1 mln zł), rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (2512,8 mln zł) oraz pozostałe należności (1893,9 mln zł).

Koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poniesione w 2020 r. wyniosły 277 290 mln zł, tj. 100,2% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2019 r. były wyższe o 12,4%. W latach 2017–2020

313 Wpłata przekazana przez Prezesa ZUS na podstawie na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19.

314 Tzw. suwak bezpieczeństwa to zasada określona w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 105, ze zm.), której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Polega ona na tym, że na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego, co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego.

koszty funduszu miały tendencję wzrostową, co wynikało z rosnących w kolejnych latach wypłat świadczeń emerytalno-rentowych.

Najwyższy udział w kosztach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 82,6% ogólnej kwoty – miały wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Koszty tych świadczeń w 2020 r. wyniosły 229 085,2 mln zł, z tego dotyczące emerytur 179 103,3 mln zł, rent 43 254,1 mln zł, dodatków do rent i emerytur – pielęgnacyjnych, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – 6727,9 mln zł.

Koszty emerytur i rent wraz z dodatkami w porównaniu do wykonania w 2019 r. były wyższe o 6,9%. Na zwiększenie tych kosztów wpłynęła głównie waloryzacja w marcu 2020 r. świadczeń emerytalnych wskaźnikiem 103,56% oraz wzrost o 2,8% liczby osób pobierających emeryturę. Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2020 r. finansowanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 2365,47 zł i w porównaniu do 2019 r. była wyższa o 5,5%, z tego emerytura – 2448,66 zł (wzrost o 5,1%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 1973,82 zł (wzrost o 7,1%), a renta rodzinna – 2189,64 zł (wzrost o 5,7%).

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe[315] finansowane przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w 2020 r. wynosiła 8035,5 tys. osób i była wyższa o 328,4 tys. (o 7,7%) niż w 2019 r., z tego liczba osób pobierających: emeryturę – 6140 tys. (wzrost o 2,8%), rentę z tytułu niezdolności do pracy 668,9 tys. (spadek o 6,3%), rentę rodzinną – 1226,6 tys. (spadek o 0,6%).

Koszty pozostałych świadczeń (31 382 mln zł, w tym 4656,6 mln zł koszty przeciwdziałania COVID-19[316]) stanowiły 11,3% kosztów ogółem funduszu w 2020 r. Były one wyższe od wykonania w roku 2019 o 21,7%. Koszty funduszu chorobowego wyniosły 28 265,1 mln zł (90,5% planu po zmianach i 123,9% wykonania w 2019 r.), w tym: zasiłki chorobowe – 13 468,3 mln zł (w tym: 1941,1 mln zł – koszty przeciwdziałania COVID-19)[317], zasiłki macierzyńskie – 8954,6 mln zł, zasiłki opiekuńcze – 3723,3 mln zł (w tym 2601,4 mln zł – koszty przeciwdziałania COVID-19)[318], świadczenia rehabilitacyjne – 2109,4 mln zł.

W 2020 r., podobnie jak w roku ubiegłym, utrzymywało się zjawisko opóźnień w wypłacie oraz zaniżania przyznawanych świadczeń[319]. Na skutek tego w 2020 r. wypłacono odsetki w wysokości 2,6 mln zł z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa i wypłacie 23,9 tys. świadczeń dla 10 862 osób oraz 6194 wyrównań wcześniej zaniżonych wypłacanych świadczeń na łączną kwotę 47,8 mln zł.

Ponadto z przyczyn leżących po stronie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokonano 3086 nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 4 mln zł. Przyczynami nadpłat były: błędna ocena stanu faktycznego lub błędna interpretacja przepisów, a także błędy podczas waloryzacji świadczeń.

Fundusz w 2020 r., podobnie jak w latach 2017–2019, nie planował i nie był zasilany środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

315 Bez emerytur i rent realizowanych na mocy umów międzynarodowych, osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych.

316 Koszty te dotyczyły: dodatkowych zasiłków opiekuńczych, zasiłków chorobowych wynikających z zachorowania na COVID-19 bądź objęcie kwarantanną oraz zasiłków pogrzebowych wynikających ze zgonu z powodu COVID-19.

317 Wzrost w związku ze wzrostem liczby dni zasiłkowych z powodu zachorowań na COVID-19 i kwarantanny – liczba dni zasiłków oszacowana została przez ZUS na 21 428 tys. zł.

318 Wzrost wynikał z wprowadzenia dodatkowego zasiłku opiekuńczego.

319 Opisywane zjawisko ujawniono w części Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Stan Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na koniec roku 2020 wynosił 17 726,7 mln zł i był niższy o 2,6% od kwoty wskazanej w planie po zmianach oraz wyższy o 321,2% w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. Wyższy od planowanego stan Funduszu na koniec 2020 r. był spowodowany głównie wpłatą w wysokości 12 000 mln zł z budżetu państwa, zrealizowaną w grudniu 2020 r., a także większą o 2750,2 mln zł kwotą należności.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych na koniec 2020 r. odnotował nadwyżkę w wysokości 13 518,6 mln zł, podczas gdy rok 2019 zamknął się deficytem w wysokości 452,3 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli w latach ubiegłych wielokrotnie zwracała uwagę na występującą i prognozowaną nierównowagę finansową tego funduszu.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Fundusz Emerytalno-Rentowy jest przeznaczony na finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami, ubezpieczeń zdrowotnych osób uprawnionych, w tym rolników i ich domowników, a także refundacji określonych kosztów Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych[320]. Dysponentem środków Funduszu Emerytalno-Rentowego jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Realizacja zadań funduszu sfinansowana została przychodami, które w 2020 r. wyniosły 21 345,5 mln zł (z refundacją kosztów wypłaty świadczeń zbiegowych[321] i innych transferów) i były niższe od przychodów osiągniętych w 2019 r. o 108,1 mln zł (o 0,5%), co było odwróceniem tendencji wzrostowej z lat 2017–2019.

Na przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego składały się głównie dotacje z budżetu państwa, których udział w przychodach ogółem tego funduszu w latach 2017–2020 wahał się między 83,9% a 86,3%. W 2020 r. dotacje z budżetu państwa wyniosły 18 430,1 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były niższe niż w 2019 r. o 0,4%, głównie z uwagi na zmniejszającą się liczbę osób pobierających świadczenie rentowe.

W latach 2017–2020 r. odnotowano systematyczny spadek wielkości przychodów ze składek płaconych przez ubezpieczonych rolników, jak również ich udział w przychodach ogółem funduszu. Na przestrzeni wskazanych czterech lat udział ten obniżył się o 2,1 punktu procentowego (z 7% w 2017 r. do 4,9% w 2020 r.). W 2020 r. przychody te wyniosły 1043,4 mln zł i były niższe niż w 2019 r. (1370,7 mln zł) o 23,9%.

Przychody z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych i innych transferów w 2020 r. wyniosły 1350,5 mln zł (w 2018 r. 1564,2 mln zł, w 2019 r. 1441,7 mln zł). Na koniec 2020 r. należności funduszu pomniejszone o odpisy aktualizujące wyniosły 139,1 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. były niższe o 12,6%.

Ponadto Fundusz Emerytalno-Rentowy w 2020 r. otrzymał środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 409,6 mln zł (100,7% planu po zmianach), które stanowiły 1,9% jego przychodów ogółem.

320 Art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266).

321 Tzw. świadczenia zbiegowe mają miejsce w sytuacji, gdy u jednej osoby występują prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawach, w wyniku czego wypłacane jest świadczenie wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego (ze świadczeniami zbiegowymi i innymi transferami) w 2020 r. wyniosły 21 182,8 mln zł i były niższe od kwoty planowanej o 1,8%. W porównaniu do wykonania w 2019 r. koszty były niższe o 2,2%, głównie w wyniku zmniejszenia kosztów wypłat emerytur i rent rolniczych w związku ze zmniejszeniem liczby osób pobierających te świadczenia.

Główną pozycją kosztów funduszu, wynoszącą 88,5% ogólnej kwoty, stanowiły transfery na rzecz ludności, które w 2020 r. wyniosły 18 738 mln zł i były niewiele ponad 3% niższe niż w 2019 r. (19 327,5 mln zł). Obejmowały one przede wszystkim wypłaty emerytur i rent rolniczych (16 280,1 mln zł) oraz wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych (1350,5 mln zł). W 2020 r. przeciętna miesięczna liczba emerytur rolniczych wyniosła 852 tys. (w 2019 r. 883 tys.), natomiast rent – 230 tys. (w 2019 r. – 237 tys.). Przeciętna emerytura i renta finansowana z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2020 r. wyniosła odpowiednio 1263,5 zł i 1220,2 zł, a w 2019 r. 1261,5 zł i 1219,8 zł. Istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły także składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z dotacji budżetu państwa – kwota 1762,3 mln zł (8,3% kosztów ogółem). Pozostałe koszty stanowiły odpis na Fundusz Administracyjny w kwocie 625,8 mln zł.

W okresie od 1 października 2020 r. w ramach Funduszu Emerytalno-Rentowego realizowane były zadania związane z wypłatą przyznawanych na wniosek zasiłków opiekuńczych oraz zasiłków z tytułu kwarantanny, w związku z wystąpieniem wirusa SARS-CoV-2. Źródłem finansowania w ramach Funduszu Emerytalno-Rentowego tych kosztów były środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w łącznej wysokości 409,6 mln zł. Ze środków pochodzących z tego Funduszu w 2020 r. sfinansowano składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w kwocie 355,9 mln zł z tytułu zwolnienia rolników z opłacenia składek za II kwartał 2020 r. oraz zasiłki opiekuńcze i zasiłki z tytułu kwarantanny dla rolników na kwotę 53,8 mln zł.

Zobowiązania ogółem na koniec 2020 r. wyniosły 395,4 mln zł i w porównaniu do wykonania na koniec 2019 r. były wyższe o 0,5%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. nie wystąpiły.

1.1.2. Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa

Grupa funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa obejmuje: Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Solidarnościowy oraz utworzony w lipcu 2019 r. Fundusz Dostępności.

Fundusze te realizują zadania między innymi w zakresie: wypłaty zasiłków dla bezrobotnych łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków przedemerytalnych, szkolenia bezrobotnych i środków na aktywizację bezrobotnych, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz refundacji części składek na ubezpieczenia społeczne uprawnionym osobom niepełnosprawnym, ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, dochodzenia zwrotu wypłaconych świadczeń w drodze windykacji.

W grudniu 2019 r. Funduszowi Solidarnościowemu przydzielone zostało zadanie polegające na finansowaniu dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów[322], na które w ustawie budżetowej na 2020 r. przewidziano kwotę 11 243,8 mln zł. W wyniku tej zmiany, w 2020 r. na cele podstawowe, pierwotnie wskazane w ustawie tworzącej Fundusz, tj. wsparcie społeczne, zawodowe i zdrowotne osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi, wydatkowano

[322] Świadczenie określone w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 321, ze zm.).

3842,2 mln zł (19,6%), a na refundację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia – 11 504,3 mln zł (58,8%). Podobna sytuacja miała miejsce w 2019 r., w którym na cele podstawowe wydatkowano 695,9 mln zł (7,4%), a na jednorazowe[323] roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów 8736,5 mln zł (92,6%). W 2020 r. do zadań Funduszu Solidarnościowego przesunięto również finansowanie renty socjalnej[324].

Tabela 52. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym:	19 028,8	19 702,9	21 854,2	23 513,9	87 841,9	88 306,9	464,1	448,2	404,1	100,5
Dotacje[1]	2 411,2	1 892,5	1 907,3	1 529,5	1 529,5	2 078,7	86,2	109,8	109,0	135,9
Koszty	16 169,2	14 747,1	23 552,2	36 483,9	84 796,9	67 061,1	414,7	454,7	284,7	79,1
Nadwyżka/deficyt[2]	2 859,6	4 955,8	-1 697,9	-12 970,0	3 045,0	21 245,7	743,0	428,7	x	697,7
Stan funduszu na początek roku	12 336,4	15 223,8	20 193,0	15 872,6	16 072,6	18 506,0	150,0	121,6	91,6	115,1
Stan funduszu na koniec roku	15 223,8	20 193,0	18 502,9	2 928,0	19 142,0	39 756,3	261,1	196,9	214,9	207,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	13 994,7	19 207,7	2 237,8	21 118,4	37 023,1	59 288,4	423,6	308,7	2649,4	160,1

[1] Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

[2] Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w 2020 r. wyniosły 88 306,9 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 21%. W porównaniu do planu (23 513,9 mln zł) były one wyższe o 64 793 mln zł, a od planu po zmianach wyższe o 465 mln zł (o 0,5%). Były również ponad czterokrotnie wyższe od wykonanych w 2019 r.

Koszty wyniosły 67 061,1 mln zł, co stanowi 17,8% kosztów ogółem ponoszonych przez państwowe fundusze celowe. Były one wyższe o 30 577,2 mln zł od kosztów planowanych (o 83,8%) oraz niższe o 17 735,8 mln zł (o 20,9%) od kosztów planowanych po zmianach. W porównaniu do kosztów poniesionych w 2019 r. były wyższe o 43 508,9 mln zł (o 184,7%). Przyczyną tak znacznego wzrostu kosztów była realizacja zadań finansowanych środkami pochodzącymi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

[323] Świadczenie określone w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz. U. poz. 743). Z dniem 22 grudnia 2019 r. do ustawy o Funduszu Solidarnościowym dodano przepis art. 31a, którego ust. 1 nakazał mu refundację Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych wypłaconych świadczeń. Przepis ten wszedł w życie z dniem następnym po dniu ogłoszenia.

[324] Na podstawie art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2473).

W 2020 r. w grupie tych funduszy dotacje oraz środki z Unii Europejskiej otrzymał Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości 710,1 mln zł (697,4 mln zł dotacje i 12,7 mln zł środki z Unii Europejskiej) oraz Fundusz Pracy (1363,6 mln zł środki z Unii Europejskiej). Otrzymały one łącznie 2073,7 mln zł, tj. 3,4% dotacji wypłaconych państwowym funduszom celowym w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie w 2020 r. planów finansowych czterech skontrolowanych funduszy realizujących zadania socjalne państwa[325].

Fundusz Pracy

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym funkcjonującym na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[326]. Dysponentem Funduszu do 5 października 2020 r. był Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Od 6 października 2020 dysponentem Funduszu jest Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.

Środki Funduszu Pracy są przeznaczane na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrotu na rynek pracy oraz łagodzenia skutków bezrobocia.

W ustawie budżetowej na rok 2020 ujęto przychody Funduszu w kwocie 13 226,8 mln zł, a w planie finansowym Funduszu po zmianach w kwocie 36 226,8 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 35 845,3 mln zł i stanowiły 271% planu według ustawy budżetowej i 98,9% kwoty planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. przychody Funduszu były wyższe o 21 117,3 mln zł (o 143,4%).

W całym analizowanym okresie lat 2017–2020 przychody Funduszu Pracy odnotowywały tendencję wzrostową. Przy czym na przestrzeni trzech pierwszych lat wzrost ten rok do roku kształtował się w przedziale 3,6–6,1%, to w 2020 r. odnotował rekordową wartość 243,3%[327]. Tak znaczny wzrost przychodów w roku 2020 wynikał z otrzymania środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (23 000 mln zł).

Wpływy z obowiązującej składki od pracodawców[328], wynoszącej w 2020 r. 2% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, w kwocie 11 204 mln zł stanowiły 31,3% przychodów. W 2019 r. wpływy z tego źródła były głównym źródłem przychodów Funduszu (88,1%).

W 2020 r. dość istotnie zmieniła się struktura przychodów. Dotychczas dominująca pozycja nie była już najistotniejsza, gdyż Fundusz otrzymał środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które stanowiły 64,2% ogółu przychodów.

Stan należności Funduszu w ostatnich latach znacznie się zwiększył. Na koniec 2019 r. wynosił 4123,8 mln zł i był ponad trzydziestokrotnie wyższy (o 3994,3 mln zł) niż na koniec 2018 r. głównie z tytułu nieoprocentowanej pożyczki udzielonej 9 października 2019 r. dla Funduszu Solidarnościowego w wysokości 4000 mln zł na podstawie art. 29 ust.1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji[329]. Na koniec 2020 r. należności wyniosły 8454,4 mln zł i były ponad dwukrotnie wyższe niż na koniec 2019 r. (o 4330,6 mln zł).

325 Fundusz Dostępności nie był objęty kontrolą.

326 Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

327 Przychody w 2020 r. jak i w latach 2017–2019 miały tendencję wzrostową (wynosiły kolejno: 13 402,3 mln zł, 13 881 mln zł, 14 728 mln zł).

328 W 2020 r. składka wynosiła 2,0% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe – ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

329 Dz. U. z 2020 r., poz. 1936, ze zm.

Podobnie jak rok wcześniej wynikało to głównie z udzielenia kolejnej nieoprocentowanej pożyczki dla Funduszu Solidarnościowego w łącznej kwocie 4000 mln zł na podstawie art. 109l ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, mimo niespłaconej pożyczki udzielonej w 2019 r.

Pożyczka udzielona na rzecz Funduszu Solidarnościowego w 2019 r. podlega spłacie w ratach rocznych nie niższych niż 300 mln zł – począwszy od 2023 r., pożyczka udzielona w 2020 r. – podlega spłacie począwszy od 2030 r.

Ponadto na podstawie decyzji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 6 kwietnia 2020 r. ze środków Funduszu udzielono nieoprocentowanej pożyczki Funduszowi Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 1800 mln zł, na finansowanie wydatków związanych z przyznaniem świadczeń oraz środków, o których mowa w art. 15g ust. 1 i 2 ustawy o COVID-19. Pożyczka podlegała spłacie w ratach rocznych w okresie 10 lat, począwszy od 2030 r., jednakże pożyczka została spłacona w pełnej wysokości w dniu 30 grudnia 2020 r.[330]

W ustawie budżetowej na rok 2020 koszty Funduszu Pracy zaplanowane zostały na poziomie 9100 mln zł. W wyniku wprowadzonych zmian plan finansowy został zwiększony o 33 000 mln zł, do kwoty 42 100 mln zł. Wykonanie planu kosztów wyniosło 30 013 mln zł, co stanowiło 71,3% kwoty planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2019 r. koszty były wyższe o 23 624,2 mln zł.

Koszty Funduszu Pracy ponoszone w latach 2017–2019 kształtowały się odpowiednio: 10 933,8 mln zł, 7 840,5 mln zł, 6 388,7 mln zł i miały tendencję spadkową. Wynikało to głównie ze spadku bezrobocia rejestrowanego z 6,6% w 2017 r. do 5,2% w 2019 r. Wzrost wydatków w 2020 r. spowodowany był przede wszystkim realizowaniem zadań w zakresie przeciwdziałania epidemii COVID-19. Sytuacja związana z epidemią znalazła swoje odbicie także we wzroście stopy bezrobocia z 5,2% w 2019 r. do 6,2% w 2020 r.

Zwiększone w 2020 r. środki Funduszu Pracy miały być wydatkowane głównie na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (zwiększenie o 23 977,4 mln zł), świadczenie postojowe (6600 mln zł), dodatek solidarnościowy (1005 mln zł) oraz jednorazowe dotacje na koszty prowadzenia działalności gospodarczej (800 mln zł).

Największe koszty poniesione zostały na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 19 587,4 mln zł, stanowiącej 65,3% kosztów funduszu (w 2019 r. koszty te wynosiły 2762,3 mln zł i stanowiły 43,2% kosztów Funduszu), w tym na:

– programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (7811,3 mln zł, w 2019 r. – 2183,7 mln zł),
– umorzenie pożyczek (8998,9 mln zł, które w 99,99% stanowiły umorzenia pożyczek udzielonych na podstawie ustawy o COVID-19; w 2019 r. umorzenia wyniosły 534,4 mln zł),
– koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych (2243,1 mln zł, w 2019 r. nie wystąpiły[331]).

Mimo poniesienia w 2020 r. większych kosztów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu niż w 2019 r., osiągnięto niższe efekty prowadzonych działań. Z aktywnych form wsparcia skorzystało 213,5 tys. bezrobotnych (w 2019 r. 287,7 tys.), z czego 103,1 tys. osób skierowanych zostało do pracy subsydiowanej (w 2019 r. – 131,8 tys. osób), 75,8 tys. osób rozpoczęło staż (w 2019 r. – 101,7 tys. osób),

330 Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych został zasilony środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które wykorzystywał w pierwszej kolejności, dlatego na koniec roku mógł zwrócić pożyczkę z Funduszu Pracy.

331 Środki z Funduszu zostały przekazane na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 278), dalej: ustawa o rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej.

19,8 tys. osób szkolenie, a 14,7 tys. osób rozpoczęło prace społecznie użyteczne. Na koniec 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 1046,4 tys. bezrobotnych, co oznacza wzrost w stosunku do końca 2019 r. o 20,8%, tj. o 180,1 tys. osób. W 2020 r. wypłacono średniorocznie 159,8 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 9,3% więcej niż w 2019 r.

Na pozostałe koszty składały się głównie świadczenia postojowe oraz jednorazowe dodatkowe świadczenia postojowe, które wyniosły 5829 mln zł i stanowiły 19,4% kosztów poniesionych w 2020 r., a także dodatek solidarnościowy w kwocie 505 mln zł (1,7%). Koszty te w 2019 nie wystąpiły.

W planie finansowym Funduszu przewidziano 32 250,5 mln zł na zadania określone ustawą o COVID-19. Poniesione z tego tytułu koszty wyniosły 21 317,9 mln zł, co stanowiło 66,1% planu. Niepełna realizacja planu wynikała z faktu, że ostatecznie zgłoszone zapotrzebowanie na środki na zadania dotyczące przeciwdziałania COVID-19 było niższe od pierwotnie prognozowanego. Wsparcie jest kontynuowane w roku 2021.

Środki Funduszu na zadania, o których mowa w art. 15zzb-15zzd, 15zzda, 15zze, 15zze[2] ustawy o COVID-19[332], były przekazywane samorządom powiatów na podstawie złożonych wniosków. Wszystkie wnioski o przekazanie środków Funduszu na wyżej wymienione zadania zostały zrealizowane. Wartość poniesionych wydatków na wyżej wymienione cele wyniosła 14 906,3 mln zł. Koszty obsługi wyniosły 77,6 mln zł. Ze środków Funduszu Pracy Powiatowe Urzędy Pracy wypłaciły:

– 9269,2 mln zł na finansowanie pożyczek bezzwrotnych na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (art. 15zzd ustawy o COVID-19) oraz bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego (art. 15zzda ustawy o COVID-19). Udzielono pożyczek 1 864 763 podmiotom. Najwięcej podmiotów wsparto w województwach: mazowieckim (311 584 pożyczki na kwotę 1 553,1 mln zł) oraz wielkopolskim (200 998 pożyczek na kwotę 999,6 mln zł). Najmniej podmiotów uzyskało wsparcie w województwie opolskim (39 024 pożyczki na kwotę 194,1 mln zł);
– 1704,6 mln zł na dofinansowania dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników (art. 15zzc ustawy o COVID-19). Wsparciem objęto 320 260 osób. Najwięcej osób wsparto w województwie mazowieckim (45 682 osób na kwotę 244,4 mln zł) oraz małopolskim (33 921 osób na kwotę 183,3 mln zł), zaś najmniej w województwie opolskim (6515 osób na kwotę 33,4 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 32 powiatowych urzędach pracy kontrole w zakresie wykorzystania dotacji celowych z Funduszu Pracy przeznaczonych na udzielenie pożyczki bezzwrotnej na: pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (art. 15zzd ustawy o COVID-19) i na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej organizacji pozarządowej lub podmiotowi prowadzącemu działalność pożytku publicznego (art. 15zzda ustawy o COVID-19), a także na dofinansowanie kosztów prowadzenia dzia-

332 1) dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 15zzb); 2) dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15zzc); 3) pożyczki dla mikroprzedsiębiorców (art. 15zzd); 4) pożyczki dla organizacji pozarządowych lub podmiotów, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.), dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego (art. 15zzda); 5) dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla organizacji pozarządowych (art. 15zze); 6) dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne dla kościelnej osoby prawnej (art. 15zze[2]).

łalności przez samozatrudnionych (art. 15zzc ustawy o COVID-19). Kontrolowane powiatowe urzędy pracy otrzymały na ten cel środki w łącznej kwocie 3312,3 mln zł, z czego wykorzystały 3073,1 mln zł.

Najwyższa Izba kontroli pozytywnie oceniła wykorzystanie dotacji przez 30 kontrolowanych powiatowych urzędów pracy; w przypadku dwóch urzędów ocena była w formie opisowej. Wsparcie było udzielane, co do zasady, w sposób prawidłowy. Stwierdzone w 17 jednostkach nieprawidłowości dotyczyły głównie przypadków: nieterminowej wypłaty pożyczek oraz kolejnych rat dofinansowania przedsiębiorcom, nienaliczenia i niezaewidencjonowania oraz nieprawidłowego naliczenia należnych odsetek mikroprzedsiębiorcom, którzy nie spełnili warunku umorzenia pożyczek, przyznania pożyczki w zawyżonej kwocie, zawarcia umów i udzielenia nienależnych pożyczek, informowania pożyczkobiorców o umorzeniu pożyczki ze znacznym opóźnieniem. Nieprawidłowości o charakterze finansowym stwierdzono w 13 urzędach, dotyczyły one kwoty 370,6 tys. zł i stanowiły 0,57% wartości badanej próby (tj. 64,8 mln zł).

Stan Funduszu na koniec 2020 r. wyniósł 29 963 mln zł i był o 5832,4 mln zł (24,2%) wyższy od stanu na początek roku. Stan środków pieniężnych wyniósł 21 585 mln zł i był wyższy od stanu na początek roku o 1536,6 mln zł. Zobowiązania wyniosły 76,5 mln zł. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Celem Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych[333] jest finansowanie niezaspokojonych roszczeń pracowniczych (na przykład z tytułu wynagrodzenia za pracę) w razie niewypłacalności pracodawcy. Środki na realizację powyższego celu pochodzą ze składek płaconych przez pracodawców, windykacji i zwrotów środków od pracodawców oraz z innych dochodów. Wysokość składki na Fundusz określa ustawa budżetowa. Dysponentem Funduszu do 5 października 2020 r. był Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Od 6 października 2020 r. dysponentem Funduszu jest Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.

Przychody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2020 r. zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 513,4 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 15 577,4 mln zł i stanowiły 101,5% planu po zmianach (15 341,4 mln zł). Przychody Funduszu pochodziły głównie ze środków otrzymanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 14 828 mln zł (95,2% przychodów) oraz ze składek wpłacanych przez pracodawców na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 416,4 mln zł (2,7% przychodów).

Koszty Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2020 r. wyniosły 11 550,8 mln zł i były o 10 995,3 mln zł wyższe od wielkości planowanej w ustawie budżetowej (555,5 mln zł) i niższe o 24,9% od planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. koszty Funduszu były wyższe o 9221,3 mln zł, tj. o 395,8%. Na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych i nieobjętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy oraz na świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy w związku z epidemią COVID-19 wydatkowano 11 090,4 mln zł (tj. 96% kosztów Funduszu). Wojewódzkie Urzędy Pracy wypłaciły ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczenia[334] przeznaczone na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników:

333 Fundusz utworzony na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2020 r., poz. 7, ze. zm.).

334 Wskazane kwoty dotyczą świadczeń wypłaconych beneficjentom i nie obejmują ewentualnych późniejszych pomniejszeń.

– objętych obniżonym wymiarem czasu pracy (na podstawie art. 15g ustawy o COVID-19) w kwocie 5567,6 mln zł, w tym 4773,5 mln zł na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników i 794,2 mln zł na opłacenie składek należnych od pracodawcy na ubezpieczenia społeczne od wpłaconych świadczeń. Liczba pracowników objętych wsparciem wyniosła 1 378 243;
– nieobjętych przestojem ekonomicznym ani obniżonym wymiarem czasu pracy (na podstawie art. 15gg ustawy o COVID-19) w kwocie 5173,8 mln zł, w tym 4495,3 mln zł na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników i 678,4 mln zł na opłacenie składek należnych od pracodawcy na ubezpieczenia społeczne od wpłaconych świadczeń. Liczba pracowników objętych wsparciem wyniosła 1 203 956;
– objętych przestojem ekonomicznym (na podstawie art. 15g ustawy o COVID-19) w kwocie 790,7 mln zł, w tym 677,4 mln zł na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników i 113,3 mln zł na opłacenie składek należnych od pracodawcy na ubezpieczenia społeczne od wpłaconych świadczeń. Liczba pracowników objętych wsparciem wyniosła 326 872;
– którzy wykonują czynności zawodowe dotyczące zabytku lub infrastruktury z nim związanej (na podstawie art. 15ga ustawy o COVID-19) w kwocie 14 mln zł. Liczba pracowników objętych wsparciem wyniosła 1646.

Na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników wydatkowano 302 mln zł (2,6% kosztów Funduszu).

Koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych, które w roku 2019 finansowano ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w roku 2020 finansowano ze środków Funduszu Pracy.

Stan środków na koniec 2020 r. wynosił 5916,7 mln zł, z tego środki pieniężne stanowiły 5726,1 mln zł. Wynikało to głównie z niepełnego zrealizowania planu wydatków na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych i nieobjętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy oraz świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy w związku z epidemią COVID-19[335].

We wszystkich 16 wojewódzkich urzędach pracy Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole w zakresie wykorzystania przez nie dotacji celowych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przeznaczonych na wsparcie dla przedsiębiorców na ochronę miejsc pracy (art. 15g ust. 1 i 2 ustawy o COVID-19) oraz świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników nieobjętych przestojem, przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy (art. 15gg ust. 1 i 2 ustawy o COVID-19). Kontrolowane wojewódzkie urzędy pracy otrzymały na ten cel środki w łącznej kwocie 11 462,1 mld zł, z czego wykorzystały 11 556,4 mln zł[336]. Badaniem objęto kwotę 1967,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykorzystanie dotacji przez 11 wojewódzkich urzędów pracy; w przypadku pięciu urzędów ocena była w formie opisowej. Kontrole wykazały, że wsparcie było udzielane, co do zasady w sposób prawidłowy. Stwierdzone w 11 jednostkach nieprawidłowości dotyczyły najczęściej niedochowania terminu wstępnej weryfikacji rozliczeń udzielonego wsparcia dla przedsiębiorców i nieskutecznego egzekwowania od przedsiębiorców przestrzegania postanowień umownych oraz przepisów ustawy o COVID-19 w zakresie terminowego rozliczenia

[335] Nie zrealizowano planowanych wydatków na kwotę 3723,1 mln zł.

[336] W trzech wojewódzkich urzędach pracy kwota wsparcia udzielonego przedsiębiorcom była wyższa niż kwota otrzymanych środków. Wynikało to z ewidencjonowania jako dotacji kwoty środków przekazywanych beneficjentom. W przypadku, gdy beneficjenci nie wykorzystali całej kwoty środków i dokonali zwrotu niewykorzystanej części dotacji, środki te były ponownie wykorzystane na wypłaty dla kolejnych podmiotów.

otrzymanego wsparcia finansowego, nienaliczania i nieegzekwowania odsetek od nieterminowych zwrotów niewykorzystanych środków. Nieprawidłowości o charakterze finansowym stwierdzono w trzech wojewódzkich urzędach pracy na kwotę ogółem 46,4 tys. zł[337].

Organizacja przekazywania pomocy przedsiębiorcom dotkniętym przez COVID-19 z Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

W 2020 r. pogorszenie sytuacji ekonomicznej związane z epidemią COVID-19 spowodowało konieczność stworzenia pilnej, doraźnej pomocy dla przedsiębiorców i innych podmiotów. W przekazaniu takiej pomocy między innymi uczestniczyły Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę u dysponenta tych dwóch funduszy, tj. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii oraz udzielających pomocy z środków Funduszu Pracy 32 powiatowych urzędach pracy i z środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 16 wojewódzkich urzędach pracy[338]. Ustalenia kontroli w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii wskazywały na nieprawidłowości w zakresie przygotowania zasad wsparcia oraz wydatkowania środków Funduszy. W szczególności:

– projektowanie wsparcia nie zostało poprzedzone analizami ekonomicznymi w zakresie rynku pracy, w szczególności potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców innych podmiotów, a także pracowników w zakresie ochrony istniejących miejsc pracy. Analiz takich nie prowadzono również w późniejszym czasie, czyli przed kolejnymi nowelizacjami ustawy zmieniającymi zakres, terminy i zasady udzielanej pomocy;
– opracowane formularze wniosków o przyznanie środków nie zawierały informacji o typie wnioskowanych świadczeń oraz liczbie i typie podmiotów, które zostaną nimi objęte, co skutkowało przekazywaniem do urzędów pracy środków z Funduszy w wysokości określonej zbiorczym wnioskiem bez minimalnej weryfikacji i wiedzy o ich przeznaczeniu;
– częste zmiany regulacji prawnych powodowały konieczność formułowania na bieżąco w trakcie roku wytycznych/zaleceń/rekomendacji, co mogło skutkować brakiem jednolitej praktyki stosowanej przez różne urzędy pracy w zakresie takich samych stanów faktycznych oraz beneficjentów znajdujących się w analogicznej sytuacji;
– określając zakres danych podlegających sprawozdawczości, nie przewidziano informacji na potrzeby dokonywania bieżących i zbiorczych analiz w zakresie prawidłowości wprowadzonych rozwiązań, potrzeb rynku pracy, sytuacji w poszczególnych branżach oraz skuteczności udzielanego wsparcia.

Kontrole w urzędach pracy potwierdziły, że krótki termin i skala, na jaką wprowadzano nowe rozwiązania prawne w zakresie wspierania pracodawców i pracowników, skutkowały niespójnością i niejednoznacznością przepisów oraz powodowały konieczność przekazywania urzędom pracy interpretacji tych regulacji prawnych. W ustawie o COVID-19 nałożono na urzędy pracy zadania wcześniej przez nie nierealizowane, co skutkowało ogromną liczbą pytań kierowanych do dysponenta Funduszy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli należy przeprowadzić całościową analizę systemu wsparcia ze środków Funduszu Pracy pod kątem spójności prawa, trafności określenia kryteriów przyznawania pomocy i jej skuteczności. Analizy te są niezbędne jeszcze w trakcie procesu pomocy,

[337] W Katowicach na kwotę 43,5 tys. zł, Lublinie na 0,4 tys. zł i w Olsztynie na 2,5 tys. zł.

[338] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*. Nr ewid. 76/2021/P/21/001/KPS, Warszawa 2021.

w związku z niemożnością określenia czasu zakończenia epidemii i terminu obowiązywania instrumentów finansowanych z obu Funduszy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, kontrola zarządcza w zakresie przygotowania zasad wsparcia oraz wydatkowania środków Funduszu była niedostateczna, co niosło ryzyko ponoszenia kosztów z Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych niezgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych w sposób określony w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[339]. Nadzór nad funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

W 2020 r. przychody funduszu wyniosły 6083,9 mln zł i stanowiły 102% zaplanowanych na ten rok. Przychody funduszu w latach 2017–2020 miały stałą tendencję wzrostową. Od przychodów w roku 2019 były wyższe o 4,5%.

Podstawowe źródło przychodów funduszu stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji. W 2020 r. wpłaty te wyniosły 4937 mln zł i stanowiły 81,1% ogólnej kwoty przychodów. Były one wyższe od wykonanych w 2019 r. o 200,4 mln zł (o 4,2%), kiedy to stanowiły 81,4% przychodów. Przyczyną wzrostu wpłat wnoszonych przez pracodawców w porównaniu do 2019 r. był wzrost przeciętnego wynagrodzenia.

W 2020 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymał z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości 697,4 mln zł, z czego na zadania ustawowe wykorzystał 695,4 mln zł (99,7%).

Otrzymane w 2020 r. dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej (12,7 mln zł) w łącznej wysokości 710,1 mln zł stanowiły 11,7% przychodów Funduszu. W porównaniu do roku 2019 udział dotacji i środków z Unii Europejskiej w przychodach Funduszu zmniejszył się o 45,4 mln zł, tj. o 6,4%.

Zgodnie z planem finansowym fundusz realizował zadania określone w ustawie o rehabilitacji, mające na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnienie.

W ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano koszty w kwocie 6332,5 mln zł. W trakcie roku Zarząd Funduszu, na podstawie art. 15zh ust. 1 pkt 3 ustawy o COVID-19 zwiększył plan finansowy kosztów o kwotę 280 mln zł, z przeznaczeniem na:

– uruchomienie programu *Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi* na kwotę 200 mln zł,
– uruchomienie nowego zadania *Rekompensata wypłaconego wynagrodzenia pracownikom niepełnosprawnym, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji* na kwotę 80 mln zł.

Koszty funduszu wyniosły 5875,1 mln zł, tj. 88,8% planu po zmianach i były wyższe o 477,6 mln zł (o 8,8%) niż w 2019 r. Największy udział w kosztach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 3274,4 mln zł (55,7% ogółu kosztów), w tym kwota dotacji celowej wyniosła 673 mln zł i stanowiła 20,6% wartości zadania. W 2020 r. dofinansowania udzielono 288 882 osobom niepełnosprawnym, tj. o 19 053 (6,2%) osobom niepełnosprawnym mniej niż w 2019 r. przy zwiększonym o 11 mln zł koszcie realizacji tego zadania w relacji do roku poprzed-

[339] Dz. U. z 2021 r. poz. 573.

niego. Przyczyną zmniejszenia udzielonego dofinansowania był spadek ogólnej liczby podmiotów wnioskujących o dofinansowanie do wynagrodzeń, z tego w I półroczu 2020 r. głównie z rynku otwartego (zakłady inne niż zakłady pracy chronionej). Ponadto w 2020 r. zmniejszyła się liczba zakładów pracy chronionej. W 2020 r. wypłacono dofinansowania dla 38 998 podmiotów zatrudniających pracowników niepełnosprawnych oraz wypłacono refundację składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla 30 312 beneficjentów.

Kolejną istotną pozycję kosztów stanowiły przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych. Ze środków przekazanych do powiatów dofinansowano między innymi: wyposażenie stanowisk pracy dla 504 osób niepełnosprawnych, jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej dla 412 osób, zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla 198 584 osób niepełnosprawnych, likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych dla 25 397 osób niepełnosprawnych, turnusy rehabilitacyjne, z których skorzystało 47 475 osób niepełnosprawnych. Samorządy wojewódzkie ze środków funduszu dofinansowały między innymi koszty: utworzenia trzech zakładów aktywności zawodowej oraz działalności 127 takich zakładów; robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, wykonywanych przez 178 inwestorów.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2020 r. wyniosły 57,3 mln zł i były niższe od zobowiązań na koniec 2019 r. o 2,4 mln zł. Zobowiązania te dotyczyły głównie rozrachunków z pracodawcami (77%) w wysokości 44,1 mln zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Fundusz Solidarnościowy

Celem Funduszu Solidarnościowego, który został utworzony na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, było udzielenie wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym. Na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw[340] fundusz ten zmienił nazwę i rozszerzono zakres zadań finansowanych z jego środków o wsparcie finansowe emerytów i rencistów. Od 22 grudnia 2019 r. środki tego funduszu przeznacza się również na finansowanie dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, o których mowa w odrębnych przepisach, a także na finansowanie renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz kosztów ich obsługi.

W ustawie budżetowej na 2020 r. przychody Funduszu Solidarnościowego zostały ujęte w kwocie 3759,2 mln zł. Plan finansowy w zakresie przychodów został w ciągu roku zmieniony na kwotę 26 500 mln zł[341] z tytułu wpłaty z budżetu państwa przekazanej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do Funduszu Solidarnościowego, w związku koniecznością zabezpieczenia środków na waloryzację niektórych świadczeń (do 30 259,2 mln zł).

Przychody Funduszu Solidarnościowego wyniosły 30 743 mln zł (101,6% kwoty określonej w planie po zmianach) i pochodziły głównie z wpłat od jednostek – 26 500 mln zł (86,2 ogółu przychodów). Przychody z obowiązkowych składek na Fundusz wynosiły 2329,8 mln zł (7,6% ogółu przychodów),

340 Dz. U. poz. 2473.

341 Jako podstawę dokonania zmiany planu finansowego wskazano na ustawę z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020.

z daniny solidarnościowej[342] – 1845,3 mln zł (6% ogółu przychodów, a z pozostałych przychodów – 67,9 mln zł (0,2% ogółu przychodów). W porównaniu do 2019 r. (783,1 mln zł) przychody były wyższe o 29 959,9 mln zł (o 3825,8%).

W planie po zmianach na rok 2020 koszty realizacji zadań Funduszu wynosiły 20 646,3 mln zł. Wykonanie kosztów Funduszu Solidarnościowego w 2020 r. wyniosło 19 567,7 mln zł, co stanowiło 95,7% planu według ustawy budżetowej i 94,8% kwoty planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. koszty były wyższe o 10 131,3 mln zł (o 107,4%). Najwyższe koszty zostały poniesione na dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów – 11 504,3 mln zł (100% planu po zmianach i 58,8% kosztów ogółem). Renty socjalne i zasiłki pogrzebowe wyniosły 4204,9 mln zł (99,6% planu po zmianach), wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych – 3842,2 mln zł (78,6% planu po zmianach).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zobowiązania na koniec 2020 r. wyniosły 28 241,5 mln zł (99,1% planu po zmianach) i były ponad dwukrotnie wyższe niż na koniec 2019 r. (12 736,5 mln zł), tj. o 15 505 mln zł. Złożyły się na nie pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej w łącznej kwocie 20 241,5 mln zł oraz pożyczki z Funduszu Pracy, udzielone w 2019 r. i 2020 r. w łącznej kwocie 8000 mln zł.

W 2020 r. udzielono Funduszowi dwóch nieoprocentowanych pożyczek:
- w kwocie 11 505 mln zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów jego obsługi[343], zawartej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a Funduszem reprezentowanym przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pożyczka będzie zwracana przez pożyczkobiorcę do 31 grudnia 2040 r. w ratach rocznych, według harmonogramu ustalonego w umowie (pierwsza rata w wysokości 750 mln zł będzie płatna do 30 listopada 2026 r.;
- w kwocie 4000 mln zł z Funduszu Pracy na finansowanie wydatków związanych z rentami socjalnymi, zasiłkami pogrzebowymi oraz kosztów ich obsługi[344]. Pożyczka podlega spłacie w ratach rocznych w okresie 10 lat, począwszy od 2030 r. Wysokość raty w danym roku budżetowym jest nie niższa niż 300 mln zł.

Finansowanie zadań Funduszu Solidarnościowego przez zaciąganie pożyczek w innych funduszach[345] było po raz kolejny niestandardowym działaniem oddziałującym na wysokość poniesionych w 2020 r. wydatków. Od 2023 r. Fundusz Solidarnościowy będzie zobowiązany do spłacania pożyczki zaciągniętej z Funduszu Pracy w 2019 r. – rata roczna nie niższa niż 300 mln zł w danym roku. Kalkulacja rat i okresu spłaty pożyczek uwzględnia utrzymanie poziomu wydatków na programy przyjęte w ramach planu wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych oraz realizację innych zadań ustawowych. Należy jednak zauważyć, że obciążenie spłatą rat Funduszu Solidarnościowego może mieć wpływ na płynność finansową Funduszu, a także zagrozić realizacji bieżących zadań. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mimo iż działania te miały umocowanie w regulacjach ustawowych lub

342 O której mowa w rozdziale 6a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, ze zm.).

343 O którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 321, ze zm.).

344 Art. 6b ust. 1 pkt 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

345 Z dniem 1 stycznia 2021 r. zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400) umorzono pożyczkę w wysokości 8 736 532 tys. zł udzieloną na podstawie art. 31a ustawy o Funduszu Solidarnościowym Funduszowi Solidarnościowemu z Funduszu Rezerwy Demograficznej w roku 2019.

decyzji dysponenta funduszu, to jednak dalsze finansowanie zadań Funduszu Solidarnościowego ze środków Funduszu Pracy, jak i z Funduszu Rezerwy Demograficznej może stanowić zagrożenie dla realizacji ustawowych zadań tych Funduszy.

Stan Funduszu na początek 2020 r. wyniósł - 8653,3 mln zł i złożyły się na niego środki pieniężne w kwocie 4083,2 mln zł oraz zobowiązania na kwotę 12 736,5 mln zł. Stan Funduszu na koniec 2020 r. wyniósł 2522 mln zł (600,5% planu po zmianach) i składały się na niego środki pieniężne – 30 763,5 mln zł i zobowiązania – 28 241,5 mln zł.

Na koniec 2020 r. stan środków pieniężnych przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniósł 30 762,3 mln zł. Środki przekazane w 2020 r. z wydatków budżetu państwa zasiliły Fundusz, lecz nie zostały przez ten Fundusz w 2020 r. wykorzystane.

1.1.3. Fundusze związane z prywatyzacją

Do ustawy budżetowej na 2020 r. załączono plany finansowe dwóch funduszy związanych z prywatyzacją, tj. Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Rekompensacyjnego.

Celem działania powyższych Funduszy było między innymi zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłata rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 53. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z prywatyzacją w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa Budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym	617,5	2 540,8	277,3	188,4	181,9	213,0	34,5	8,4	76,8	117,1
dotacje[1]	200,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Koszty	3 199,7	438,5	1 465,5	1 350,7	2 199,7	1 107,8	34,6	252,6	75,6	50,4
Nadwyżka/ deficyt[2]	-2 582,1	2 102,3	-1 188,1	-1 162,4	-2 017,9	-894,8	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	6 662,1	4 080,0	6 182,3	3 177,1	4 711,3	4 994,2	75,0	122,4	80,8	106,0
Stan funduszu na koniec roku	4 080,0	6 182,3	4 994,2	2 014,7	2 791,4	4 099,4	100,5	66,3	82,1	146,9
Stan środków pieniężnych na koniec roku	3 607,9	5 683,7	4 203,5	1 406,6	2 075,3	3 550,9	98,4	62,5	84,5	171,1

[1] Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

[2] Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2020 r. wyniosły 213 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 0,05%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe

o 31,1 mln zł (o 17,1%). Koszty ogółem poniesione przez tę grupę funduszy wyniosły 1107,8 mln zł, tj. 50,4% planowanych kosztów i stanowiły 0,3% kosztów ogółem państwowych funduszy celowych. Niższe koszty w porównaniu do planowanych wystąpiły zwłaszcza w ramach Funduszu Reprywatyzacji. Wynikało to głównie z niższych niż planowano wypłat tytułem zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz z niedokonania planowanych zakupów akcji wybranych spółek.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w wykonaniu planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji spowodowały obniżenie jego oceny z oceny pozytywnej do oceny w formie opisowej. Nieprawidłowości te miały wpływ na prawidłowość sporządzonych przez dysponenta Funduszu (Ministra Finansów) sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40 i w zakresie operacji finansowych. Dotyczyły one: nierzetelnego sporządzenia korekty planu finansowego Funduszu, opóźnień działań mających na celu pozyskanie dokumentów i danych umożliwiających ujęcie w księgach rachunkowych Funduszu operacji gospodarczych związanych z decyzjami wydanymi przez Komisję do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich oraz opóźnień w podjęciu przez dysponenta Funduszu działań zmierzających do uzyskania od Wojewody Mazowieckiego prawidłowych dowodów księgowych umożliwiających rzetelne naliczenie odsetek i prawidłowe ujęcie w księgach rachunkowych przychodów z tego tytułu[346].

1.1.4. Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju

Do funduszy realizujących zadania związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju należą: Fundusz Zapasów Interwencyjnych, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy, Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych i Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości[347].

Fundusze realizowały w 2020 r. zadania między innymi w zakresie: przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli, modernizacji jednostek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej, udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, resocjalizacji osób pozbawionych wolności, modernizacji przywięziennych zakładów pracy, pomocy osobom pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy postpenitencjarnej.

346 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 70/2021/P/21/001/KBF, Warszawa 2021 r.

347 Zgodnie z art. 43 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.) fundusz może posługiwać się skrótem nazwy w brzmieniu „Fundusz Sprawiedliwości".

Tabela 54. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z bezpieczeństwem i obronnością kraju w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody	1 882,3	2 140,6	3 098,6	2 038,4	5 731,9	5 835,4	310,0	272,6	188,3	101,8
Koszty	1 118,0	1 383,0	1 199,7	2446,6	7 053,8	3 284,3	293,8	237,5	273,8	46,6
Nadwyżka/deficyt[1]	764,3	757,6	1 898,9	-408,3	-1 321,9	2 551,1	333,8	336,7	134,3	X
Stan funduszu na początek roku	1 323,0	2 087,3	2 844,8	2 624,4	4 381,8	5 224,4	394,9	250,3	183,6	119,2
Stan funduszu na koniec roku	2 087,3	2 844,8	4 743,8	2 216,2	3 059,9	7 775,5	372,5	273,3	163,9	254,1
Stan środków pieniężnych na koniec roku	1 800,5	2 655,7	4 203,5	1 635,7	2 511,6	3 623,5	201,2	136,4	86,2	144,3

[1] Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2020 r. wyniosły 5835,4 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 1,4%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 103,5 mln zł (o 1,8%). Koszty wyniosły 3284,3 mln zł, co stanowi blisko 0,9% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe aż o 3755,9 mln zł (o 53,3%) od kosztów planowanych.

Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem plany finansowe trzech z dziewięciu funduszy zakwalifikowanych do wyżej wskazanej grupy[348]. Izba pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy.

W przypadku kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny. Ocena działalności Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta funduszu zostanie przedstawiona po zakończonej w I kwartale 2021 r. kontroli dotyczącej realizacji zadań funduszu w Ministerstwie Sprawiedliwości[349]. Kontrola wykonania budżetu państwa za 2020 r. tego funduszu została przeprowadzona w zakresie uproszczonym (nie badano próby przychodów i kosztów funduszu, w tym umów zawartych z beneficjentami środków oraz prawidłowości wykorzystania tych środków). Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że mimo działań podjętych przez dysponenta funduszu w 2020 r., nadal występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji, nie nastąpiła także poprawa ściągalności należności. Na koniec I kwartału 2021 r. w księgach funduszu pozostawały nierozliczone środki dotacji z lat ubiegłych w wysokości 209,9 mln zł, w tym dotacji udzielonych w 2020 r. – 103,5 mln zł.

348 Badaniem nie objęto wykonania planu finansowego: Funduszu Zapasów Interwencyjnych, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

349 Informacja o wynikach kontroli P/20/037 – Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

Stwierdzone nieprawidłowości przy wykonaniu planu Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, w tym mające wpływ na odstąpienie przez Najwyższą Izbę Kontroli od wydania opinii o sprawozdawczości, zgodnie z przyjętymi przez Izbę kryteriami ocen, spowodowały obniżenie oceny ogólnej do oceny w formie opisowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2020 r. dysponent Funduszu nie podejmował skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców, co należy do podstawowych celów Funduszu. Izba ocenia to jako działanie nierzetelne. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdawczości Funduszu, co zostało opisane w rozdziale VIII. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach*[350].

1.1.5. Fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną

Grupa funduszy realizujących zadania związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną obejmuje: Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów oraz Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków.

Celem działania powyższych funduszy było między innymi: rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych; dofinansowanie inwestycji sportowych; dofinansowanie zajęć sportowych dla uczniów; promowanie i wspieranie ogólnopolskich oraz międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych oraz ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, w tym ratowanie zniszczonych lub uszkodzonych zabytków.

Tabela 55. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z nauką, kulturą i kulturą fizyczną w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody	959,2	1 034,3	1 097,3	1 106,6	1 119,3	1 065,7	111,1	103,0	97,1	95,2
Koszty	1 059,2	1 192,2	1 152,2	1 237,9	1 268,0	1 128,0	106,5	94,6	97,9	89,0
Nadwyżka/deficyt1	-100,0	-157,9	-54,9	-131,3	-148,7	-62,3	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	636,0	536,0	378,1	241,0	252,0	323,3	50,8	60,3	85,5	128,3
Stan funduszu na koniec roku	536,0	378,1	323,3	109,8	103,3	260,9	48,7	69,0	80,7	252,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	525,4	365,8	289,9	97,8	91,3	237,7	45,2	65,0	82,0	260,2

[1] Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

[350] Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców. Nr ewid. 53/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021 r.

Przychody tych funduszy w 2020 r. wyniosły 1065,7 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 0,25%. W porównaniu do planu po zmianach były one niższe o 53,6 mln zł (o 4,8%) oraz niższe o 31,6 mln zł (o 2,9%) od wykonania w 2019 r. Koszty wyniosły 1128 mln zł, co stanowi 0,3% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe o 140 mln zł (o 11%) od kosztów planowanych oraz niższe o 24,2 mln zł (o 2,1%) od kosztów poniesionych w 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykonanie planu finansowego na 2020 r. Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Izba oceniła wykonanie planu Funduszu pozytywnie, zarówno w zakresie przychodów, kosztów (w tym z tytułu sposobu udzielenia i rozliczenia dotacji), gospodarowania wolnymi środkami, realizacji zadań i sprawozdawczości.

1.1.6. Pozostałe fundusze

Do grupy pozostałych zalicza się fundusze: Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dawniej: Fundusz Dróg Samorządowych), a także nowo utworzone (w 2019 r.): Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny i Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.

Fundusze zakwalifikowane do grupy pozostałych realizowały zadania między innymi związane z krajowym systemem informacji o terenie oraz ewidencją gruntów i budynków, nowymi metodami profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu, wzmocnieniem potencjału organizacji pożytku publicznego, finansowaniem projektów związanych z rozwojem elektromobilności i transportem opartym na paliwach alternatywnych, dofinansowaniem przywracania lokalnych połączeń autobusowych, wypłatami utraconych przychodów przedsiębiorstwom, zajmującym się dystrybucją energii elektrycznej i jej obrotem oraz wypłatą rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych.

Tabela 56. Podstawowe dane finansowe dotyczące pozostałych funduszy w latach 2017–2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym	637,4	387,5	797,5	7 196,4	11 002,0	10 337,8	1 621,9	2 667,8	1 296,3	94,0
dotacje[1]	270,8	-	0,0	1 600,0	5 400,0	5 400,0	1 994,1	x	x	100,0
Koszty	398,3	443,2	530,1	9 418,3	9 867,4	4 476,9	1 124,0	1 010,1	844,6	45,4
Nadwyżka/ deficyt[2]	239,1	-55,7	267,4	-2 221,9	1 134,6	5 860,9	2 451,3	X	2 191,8	516,6
Stan funduszu na początek roku	524,3	766,3	710,6	533,0	-16,2	137,1	26,1	17,9	19,3	X
Stan funduszu na koniec roku	763,4	710,6	978,0	-1 688,9	1 118,5	5 344,4	700,1	752,1	546,4	477,8
Stan środków pieniężnych na koniec roku	442,7	334,5	616,2	2 261,0	6 118,4	8 107,2	1 831,3	2 423,7	1 315,6	132,5

[1] Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

[2] Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2020 r. wyniosły 10 337,8 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł niespełna 2,5%. W porównaniu do planu po zmianach były one niższe o 664,2 mln zł (o 6%) oraz wyższe o 9540,3 mln zł od wykonania w 2019 r. Na wyższe przychody w 2020 r. wpłynęły przychody trzech Funduszy: Rozwoju Dróg Samorządowych, Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej i Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, które stanowiły ponad 91,3% przychodów w tej grupie funduszy celowych. Koszty w tej grupie funduszy wyniosły 4476,9 mln zł, co stanowi prawie 1,2% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe od planowanych o 5390,5 mln zł (o 54,6%) oraz ponad 8-krotnie wyższe od kosztów poniesionych w 2019 r. Składały się na nie głównie koszty Funduszu Dróg Samorządowych, Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, które stanowiły 87% kosztów w tej grupie funduszy.

W 2020 r. kontrolą zostało objęte wykonanie planów finansowych dwóch z dziesięciu funduszy z tej grupy. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w związku z pracami nad likwidacją Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (likwidacja nastąpiła 30 września 2020 r.) i przekazaniem jego zadań do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2020 r. nie rozdysponowano środków z Funduszu. Oceniając Fundusz, Najwyższa Izba Kontroli uznała wydatki zarządzającego za celowe, poniesione mimo braku realizacji zadań ustawowych Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również plan finansowy Funduszu Dróg Samorządowych. Izba zwróciła uwagę, że w planie finansowym funduszu na 2020 r. ujęto (po stronie przychodów i kosztów) dodatkową kwotę 3800 mln zł, przeznaczoną de facto na realizację zadań w 2021 r. Miało to wpływ na wykonanie w 2020 r. kosztów realizacji zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz na poziomie 3362 mln zł, co stanowiło jedynie 46,7% planu (7204 mln zł). Ujęcie powyższej kwoty

w planie finansowym Funduszu na 2020 r. zaburzało roczność budżetu państwa, o której mowa w art. 109 ust. 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Ponadto inne stwierdzone nieprawidłowości wpłynęły na obniżenie oceny Funduszu do opisowej. Dotyczyły one: braku wystawienia decyzji w sprawie wymierzenia należnych wpłat z zysku od sześciu spółek z branży radiofonii i telewizji, niezgodności w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40, w których w kosztach okresu sprawozdawczego ujęto całkowitą wartość umów wieloletnich, przez co sprawozdania nie odzwierciedlały w pełni faktycznego stanu realizacji zadań funduszu. Stwierdzony brak rzetelności w sprawozdawczości z realizacji zadań funduszu wynikał z różnicy pomiędzy danymi o wykorzystaniu środków na realizację zadań budowy, przebudowy lub remontu dróg gminnych i powiatowych według sprawozdania dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (2540,2 mln zł), a sprawozdaniem Rb-40 (2479,9 mln zł)[351].

1.2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji gospodarczych zadań państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych prowadząc samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo. Podstawą ich gospodarki finansowej są plany finansowe ujmowane w ustawie budżetowej obejmujące między innymi przychody z prowadzenia własnej działalności, których wielkość zależy od rodzaju świadczonych usług. Jednostki te wyposażone są w majątek stanowiący własność Skarbu Państwa i mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa. W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej ujęto 67 państwowych osób prawnych, tj. o siedem więcej niż w 2019 r., w tym Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Agencję Badań Medycznych, Polski Instytut Ekonomiczny, Instytut Europy Środkowej, Polskie Laboratorium Antydopingowe, Centrum Łukasiewicz oraz Polską Agencję Nadzoru Audytowego.

Plany finansowe państwowych osób prawnych, ujęte w ustawie budżetowej, obejmowały przychody na łączną kwotę 12 783,3 mln zł oraz koszty w wysokości 15 122,2 mln zł, które były wyższe w porównaniu do planowanych kwot przychodów i kosztów na rok 2019 odpowiednio o 8,5% i 35,2%. Udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych w 2020 r zaplanowano na poziomie 10,8%, tj. o 2,6 punktu procentowego niższym niż w roku 2019 (13,4%).

W 2020 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 12 422,7 mln zł i w 89,9% pochodziły z prowadzenia własnej działalności statutowej. Przychody były o 1378,2 mln zł (o 10%) niższe od przychodów zrealizowanych w 2019 r., i niższe o 360,6 mln zł (o 2,8%) od planowanych. W kwocie zrealizowanych przychodów ogółem 74,4% (9238,7 mln zł) stanowiły przychody trzech podmiotów, tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Udział tych trzech jednostek w przychodach ogółem zmniejszył się o 5,7 punktu procentowego w porównaniu z 2019 r (80,1%).

351 Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport, 69 – Żegluga śródlądowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych. Nr ewid. 87/2021/P/21/001/KIN, Warszawa 2021 r.

Tabela 57. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe osoby prawne ogółem										
Przychody, w tym	8 418,1	9 936,7	13 800,9	12 783,3	12 931,8	12 422,7	147,5	125,0	90,0	96,1
Dotacje[1]	302,9	1 168.3	1 517,6	1 375,0	1 393,6	1 253,9	414,0	107,3	82,6	90,0
Koszty	7 021,9	8 649,1	11 807,8	15 122,5	15 290,2	13 683,3	194,9	158,2	115,9	89,5
Wynik finansowy brutto	1 396,2	1 287,6	2 058,1	-2 339,2	-2 358,4	-1 260,6	-	-	-	-
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody w tym	3 566,4	4 853,8	8 542,8	6 962,4	7 113,7	6 630,6	185,9	136,6	77,6	93,2
Dotacje	302,9	1 168,3	1 517,6	1 375,0	1 393,6	1 253,9	414,0	107,3	82,6	90,0
Koszty	2 290,7	3 974,0	6 677,5	8 667,5	8 838,2	7 799,0	340,5	196,3	116,8	88,2
Wynik finansowy brutto	1 275,6	879,7	1 865,3	-1 705,2	-1 724,4	-1 168,4	-	-	-	-
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	4 851,7	5 082,9	5 258,1	5 821,0	5 818,1	5 792,0	119,4	114,0	110,2	99,5
Koszty	4 731,1	4 675,0	5 130,3	6 455,0	6 452,1	5 884,3	124,4	125,9	114,7	91,2
Wynik finansowy brutto	120,5	407,9	127,8	-634,0	-634,0	-92,3	-	-	-	-

[1] Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. 59 państwowych osób prawnych otrzymało dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 1253,9 mln zł. Stanowiły one 10,1% przychodów ogółem państwowych osób prawnych (w 2019 r. – 11,1%). Największe dotacje z budżetu państwa w kwocie 419,7 mln zł przeznaczono na działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (w 2019 r. – 910,8 mln zł), Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej 141 mln zł (w 2019 r – 54,5 mln zł), Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej 106,2 mln zł (w 2019 r – 51,9 mln zł), Polskiej Organizacji Turystycznej 47,1 mln zł (w 2019 r. – 49,9 mln zł) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 46,6 mln zł (w 2019 r. – 44,4 mln zł). Wyżej wymienione jednostki wykorzystały 60,7% (760,6 mln zł) środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa na realizację zadań statutowych państwowych osób prawnych.

Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 13 683,3 mln zł i były o 15,9% (1875,5 mln zł) wyższe niż w 2019 r. i jednocześnie niższe o 9,5% (1439,2 mln zł) od planowanych. Ponad 75,5% ogółu poniesionych kosztów (10 334,2 mln zł) stanowiły koszty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W 2020 r. państwowe osoby prawne poniosły straty w łącznej kwocie -1260,6 mln zł, niższej o 1078,6 mln zł od zaplanowanej w ustawie budżetowej. Straty te pochodziły głównie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (55,9%), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (17,6%) oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (13,1%). Ujemny wynik finansowy odnotowano w 19 jednostkach (w 2019 r. – 16), w tym w dziewięciu Parkach

Narodowych. Najwyższy ujemny wynik odnotowano w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (-707,1 mln zł), który stanowił 64,5% łącznego ujemnego wyniku 19 jednostek. Głównym czynnikiem straty w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej był ustawowy obowiązek dokonywania przez tę jednostkę wpłat na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dawniej Fundusz Dróg Samorządowych) – w 2020 r wpłacono kwotę 1400 mln zł[352].

Dodatnie wyniki finansowe większości państwowych osób prawnych (ponad 70% jednostek) w ostatnich latach świadczą o ich stabilnej zdolności samofinansowania działalności.

Najwyższa Izby Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych czterech z siedmiu kontrolowanych państwowych osób prawnych ujętych w ustawie budżetowej. Dotyczyło to Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Agencji Badań Medycznych. Ocenę w formie opisowej wydano w przypadku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego oraz Instytutu Europy Środkowej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową osobą prawną powołaną w celu realizacji zadań związanych z finansowaniem świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego oraz świadczeń opieki zdrowotnej, na rzecz osób uprawnionych. Dysponuje on środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej. Za pośrednictwem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych prowadzone są rozliczenia zbieranych składek i wypłacanych świadczeń. W Funduszu Rezerwy Demograficznej gromadzone są środki finansowe mające zwiększyć bezpieczeństwo wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też rozliczenia z budżetem państwa z tytułu dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, świadczeń zleconych do wypłaty oraz realizuje zadania w zakresie polityki i pomocy społecznej.

W 2020 r. Zakład zrealizował przychody w wysokości 4786,9 mln zł, co stanowiło 101,2% planu finansowego. Koszty działalności bieżącej Zakładu w 2020 r. wyniosły 5009,4 mln zł, tj. 91,7% planu. Zakład odnotował stratę w kwocie – 222,5 mln zł niższej od planowanej w ustawie budżetowej o 508,8 mln zł[353].

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2020 r. jako państwowej osoby prawnej Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości.

352 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*. Nr ewid. 39/2021/P/21/001/KSI, Warszawa 2021 r.

353 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*. Nr ewid. 73/2021/P/21/001/KPS, Warszawa 2021 r.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Utworzone z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 525 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[354] Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest państwową osobą prawną odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. Do głównych, wynikających z art. 240 wyżej wymienionej ustawy, zadań jednostki należą: planowanie, prowadzenie i koordynowanie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej; utrzymanie wód oraz utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych; działania w zakresie zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałania skutkom suszy; działania w zakresie zapewnienia wody w odpowiedniej ilości i jakości na potrzeby ludności, przemysłu oraz rolnictwa; wykonywanie prawa właścicielskiego Skarbu Państwa w stosunku do wybranych śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami; kontrola gospodarowania wodami; naliczanie i pobieranie opłat za usługi wodne; wydawanie zgód wodnoprawnych oraz pełnienie funkcji organu regulacyjnego w zakresie kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

Zrealizowane w 2020 r. przychody w wysokości 1412,5 mln zł były wyższe o 11,3% niż planowano, wynikało to ze zwiększenia przychodów z opłaty stałej wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw[355]. Poniesione przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w 2020 r. koszty ukształtowały się na poziomie planu ustawowego i wyniosły 1578,4 mln zł. Poniesiona strata w wysokości – 165,9 mln zł był niższa niż zaplanowano w ustawie budżetowej o 177,7 mln zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2020 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie przychodów i kosztów było zgodne z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła natomiast istotne nieprawidłowości w obszarze księgowości i sprawozdawczości i odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach Rb-N oraz Rb-Z za IV kwartał 2020 r. Ponadto w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie stwierdzono zawarcie czterech umów o dofinansowanie oraz pięciu aneksów do umów zawartych przed 2018 r. niezgodnie z wewnętrznymi przepisami, tj. bez uzyskania pisemnej zgody Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz pozytywnej opinii dyrektora Departamentu Ekonomicznego w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej[356].

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Od 1 stycznia 2019 r. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Plan finansowy Urzędu został ujęty w ustawie budżetowej na 2020 r. po raz pierwszy.

Zgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków[357].

354 Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.

355 Dz. U. poz. 2170.

356 Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Nr ewid. 38/2021/P/21/001/KSI, Warszawa 2021 r.

357 Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, ze zm.

Zrealizowane w 2020 r. przychody w wysokości 346,2 mln zł nie były wystarczające do pokrycia poniesionych kosztów w wysokości 354,1 mln zł. W efekcie zamiast planowanego dodatniego wyniku finansowego w wysokości 17,1 mln zł, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego odnotował ujemny wynik finansowy w wysokości 7,9 mln zł Wynikało to z osiągnięcia przychodów niższych niż planowano o 61,5 mln zł, przy kosztach niższych od planowanych o 36,5 mln zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ujemny wynik finansowy za 2020 r. nie miał wpływu na funkcjonowanie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Nie wystąpiły sytuacje zagrażające terminowej realizacji zadań ani płynności finansowej, ponieważ Urząd posiadał wolne środki pieniężne.

Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego

Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego jest państwową jednostką organizacyjną, utworzoną na podstawie art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego[358]. Nadzór nad Instytutem sprawuje Prezes Rady Ministrów. Do zadań Instytutu należy między innymi gromadzenie, opracowywanie oraz udostępnianie organom władzy publicznej informacji o istotnych wydarzeniach i procesach politycznych, społecznych i gospodarczych w zakresie stosunków polsko-niemieckich, przemian politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych w Niemczech, roli Niemiec w Europie i świecie, roli Europy w stosunkach międzynarodowych, w tym w zakresie ładu oraz bezpieczeństwa międzynarodowego, procesów związanych z kształtowaniem się pamięci zbiorowej i polityki historycznej oraz prowadzeniem polityki polonijnej.

Przychody i koszty Instytutu zostały zrealizowane w 2020 r na poziomie 3,8 mln zł i stanowiły 92,7% planu ustawowego. Przychody były w 92,1% finansowane dotacją budżetową. Kontrola wykonania planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego w 2020 r. przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że koszty i wydatki majątkowe w kwocie 49,8 tys. zł (1,3% ogółu kosztów) poniesione zostały z naruszeniem prawa, a w kwocie 4 tys. zł w sposób niecelowy i niegospodarny[359].

Instytut Europy Środkowej

Instytut Europy Środkowej został utworzony na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środkowej. Instytutu prowadzi działalność analityczną wspierającą działania polityczne rządu na rzecz budowania współpracy z państwami Europy Środkowej i Europy Środkowo-Wschodniej a także prowadzi badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem stosunków międzynarodowych, polityki zagranicznej oraz planowanych projektów współpracy międzynarodowej i transgranicznej w Europie Środkowej i Europie Środkowo-Wschodniej.

Przychody Instytutu Europy Środkowej w 2020 r wyniosły 3 mln zł i stanowiły 75,8% planowanej kwoty w ustawie budżetowej. Koszty Instytutu w 2020 r wynosiły 3 mln zł, tj. 74,8% planu ustawowego. W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, które polegały głównie na zaniechaniu dochodzenia należności, nieprzestrzeganiu wewnętrznych

358 Dz. U. poz. 2292, ze zm.

359 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego*. Nr ewid. 84/2021/P/21/001/LPO, Warszawa 2021 r.

uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych, zaciągania zobowiązań i zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty. Świadczyły one o nieskuteczności kontroli zarządczej[360].

1.3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie osobnych przepisów w celu realizacji zadań państwowych. Realizują one zadania gospodarcze, ułatwiając prowadzenie działalności interwencyjnej państwa w takich obszarach, jak na przykład: rozwój rolnictwa, rozwój nauki, badań naukowych, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Istotnym źródłem finansowania zadań agencji wykonawczych są dotacje z budżetu państwa. Ujęte w ustawie budżetowej po zmianach przychody agencji wykonawczych przewidywały przychody w kwocie 15 195,5 mln zł, dotacje i środki z Unii Europejskiej w wysokości 9072 mln zł, koszty ogółem 15 217,6 mln zł, a wynik finansowy netto na poziomie minus 93,1 mln zł.

Tabela 58. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Agencje wykonawcze ogółem										
Przychody, w tym:	8 459,4	8 836,4	8 509,2	9850,0	15 195,5	13 512,2	159,7	152,9	158,8	88,9
Dotacje	5 749,5	6 451,7	5931,4	6214,6	9072,0	8414,9	146,4	130,4	141,9	92,8
Koszty	7 734,8	8 513,1	8 164,4	8186,0	15 217,6	11 879,1	153,6	139,5	145,5	78,1
Wynik finansowy netto	-125,3	-456,6	-387,1	-183,0	-93,1	1050,0	x	x	x	x
Agencje wykonawcze – dotowane										
Przychody, w tym:	7 212,5	7 664,4	7 337,7	8354,6	13 678,9	12 189,1	169,0	159,0	166,1	89,1
Dotacje	5749,5	6451,7	5 931,4	6214,6	9072,0	8414,9	146,4	130,4	141,9	92,8
Koszty	6 752,7	7 507,5	6 959,4	6493,8	13 520,7	10 301,8	152,9	137,4	148,2	76,3
Wynik finansowy netto	366,6	94,5	78,9	50,6	123,9	1478,0	403,2	1564,0	1873,1	1192,8
Agencja wykonawcza – niedotowana[1]										
Przychody	1 246,9	1 172,0	1 171,5	1495,4	1516,7	13223,0	106,1	112,9	112,9	87,2
Koszty	982,0	1 005,5	1 205,0	1692,3	1697,0	1562,4	159,1	155,4	129,7	92,1
Wynik finansowy netto	-492,0	-551,1	-466,0	-233,6	-217,0	-428,0	x	x	x	x

[1] Dane za lata 2018-2020 dotyczą wyłącznie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (agencja wykonawcza), w związku z tym dane dotyczące planu finansowego Zasobu zostały uwzględnione w powyższym zestawieniu. Za 2017 r. dane dotyczą również zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych, która nie była dotowana z budżetu państwa.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

[360] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Instytutu Europy Środkowej*. Nr ewid. 89/2021/P/001/LLU, Warszawa 2021 r.

W 2020 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 13 512,2 mln zł. Były one wyższe od planu według ustawy budżetowej o 3662,2 mln zł (o 37,2%). Jednocześnie były one niższe od planu po zmianach o 1683,3 mln zł (o 11,1%).

W 2020 r. udział dotacji w przychodach agencji wyniósł 62,3% i był niższy niż w 2019 r. o 7,7 punktu procentowego. W 2020 r. wszystkie agencje, oprócz wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, były dotowane. Łącznie agencje otrzymały dotacje i środki z Unii Europejskiej w kwocie 8414,9 mln zł, tj. wyższej o 2483,5 mln zł (41,9%) od dotacji otrzymanej w 2019 r.

Koszty agencji wyniosły 11 879,1 mln zł i były one wyższe od kosztów ujętych w ustawie budżetowej o 3693,1 mln zł (o 45,1%) i niższe od kosztów w planie po zmianach o 3338,5 mln zł (o 21,9%).

Z wyłączeniem wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa agencje wykonawcze osiągnęły w 2020 r. zysk netto w wysokości 1478 mln zł. Był on wyższy od zysku zaplanowanego w ustawie budżetowej o 1427,4 mln zł i o 1354,1 mln zł od planu po zmianach.

Najwyższa Izby Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych czterech z pięciu kontrolowanych agencji wykonawczych. Ocena ta dotyczyła Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Agencji Mienia Wojskowego oraz Narodowego Centrum Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Oceny wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej dokonano w formie opisowej. Ponadto ocenę w formie opisowej sformułowano także w stosunku do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Głównym zadaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest dokonywanie płatności z udziałem funduszy Unii Europejskiej, przeznaczonych na wspólną politykę rolną i rybacką oraz świadczenie pomocy finansowej na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich wynikającej z planu finansowego, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej.

W 2020 r. Agencja realizowała płatności dotyczące programów współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako akredytowana agencja płatnicza w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Agencja była w 2020 r. również instytucją pośredniczącą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, instytucją pośredniczącą w zakresie priorytetów 1–3, 5–6[361] oraz pomocy technicznej i agencją płatniczą Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020. W 2020 r. Agencja prowadziła między innymi rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych (System IRZ) oraz system identyfikacji działek rolnych (LPIS).

Ponadto Agencja realizowała zadania w ramach pomocy krajowej między innymi dotyczące pomocy finansowej dla producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w uprawach rolnych spowodowane

[361] Priorytet 1. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy; Priorytet 2. Wspieranie akwakultury zrównoważonej środowiskowo, innowacyjnej, zasobooszczędnej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy; Priorytet 3. Wspieranie wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa; Priorytet 5. Wspieranie obrotu i przetwarzania, Priorytet 6. Wspieranie zintegrowanej polityki morskiej.

wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi, finansowania lub dofinansowania poniesionych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich z gatunku bydło, owce, kozy świnie lub konie, dopłat do kwalifikowanego materiału siewnego, dopłat do oprocentowania kredytów bankowych i częściowej spłaty kapitału, finansowania zalesiania gruntów rolnych, pomocy finansowej dla kół gospodyń wiejskich. W 2020 r. Agencja realizowała nowe zadania polegające na pomocy finansowej dla producentów rolnych, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym w związku z epidemią COVID-19 (koszty – 396,7 mln zł), dofinansowaniu zakupu komputerów przez producentów rolnych (52,6 mln zł), przyznania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na uruchomienie pomocy finansowej dla posiadaczy chryzantem, spowodowanej wystąpieniem w 2020 r. ograniczeń na rynku rolnym przez epidemię COVID-19 (77,6 mln zł) oraz pomocy finansowej na wyrównanie dochodów ze sprzedaży świń dla producentów rolnych prowadzących chów i hodowlę na obszarach z ograniczeniami w związku z afrykańskim pomorem świń (108,5 mln zł[362]).

Na realizację programów finansowanych lub współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej wydatkowano w 2020 r. środki, które nie były ujęte w planie finansowym Agencji w łącznej kwocie 27 132,9 mln zł[363] (tj. o 4154,6 mln więcej niż w 2019 r. – 18,1%), z czego 4194,7 mln zł ze środków budżetu państwa i 22 938,3 mln zł z budżetu środków europejskich.

Pierwotny plan finansowy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa obejmował przychody w kwocie 2583,7 mln zł oraz koszty w wysokości 2624,1 mln zł. W planie finansowym Agencji po zmianach na 2020 r. ujęto przychody w kwocie 4068,6 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 3768,8 mln zł i były niższe o 7,4% (299,8 mln zł) od planu po zmianach i o 56,8% tj. o 1365,1mln zł wyższe od przychodów wykonanych w 2019 r.

Wyższa realizacja przychodów ogółem w porównaniu do 2019 r. wynikała z przyznania w 2020 r. wyższej o 72%, w stosunku do wykonania w 2020 r., dotacji celowej na realizację zadań ustawowych. Spowodowane to było uruchomieniem przedstawionych powyżej nowych zadań oraz zwiększeniem środków z dotacji na pomoc finansową dla producentów rolnych, którzy ponieśli szkody z tytułu klęsk żywiołowych oraz na dopłaty do materiału siewnego, a także przekazania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa środków na realizację zadań z zakresu krajowej działalności pomocowej.

Przychody z tytułu dotacji otrzymanych z budżetu państwa wykonano w 2020 r. w kwocie 2926,2 mln zł, tj. 90,9% planu po zmianach. Stanowiły one 77,6% zrealizowanych przychodów ogółem Agencji, umożliwiając realizację zadań wskazanych w zakresach rzeczowych umów o dotacje celowe, a także zadań związanych z funkcjonowaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i finansowanych z dotacji podmiotowej. W 2020 r. poziom finansowania dotacjami był niższy o 17,4% niż w 2019 r.

W 2020 r. poniesione przez Agencję koszty ogółem wyniosły 3559,5 mln zł i były niższe o 534,5 mln zł (tj. o 13,1%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (4094 mln zł). W porównaniu do 2019 r. (2409,2 mln zł) koszty były wyższe o 1150,2 mln zł (tj. o 47,7%). Wyższe wykonanie kosztów w porównaniu do 2019 r. spowodowane było przede wszystkim realizacją w 2020 r. nowych zadań.

362 Zadanie to nie zostało zrealizowane w 2020 r., a kwota ww. została ujęta w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

363 Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 30, poz. 193, ze zm.) oraz zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 740).

W strukturze zrealizowanych kosztów koszty funkcjonowania Agencji stanowiły 35,6% kosztów ogółem, koszty realizacji zadań ustawowych 64,3%, a pozostałe koszty 0,1%. Koszty funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyniosły w 2020 r. 1266,8 mln zł i były niższe o 5,7% (77,2 mln zł) od planu po zmianach (1344 mln zł) i wyższe o 16,5 mln zł (1,3%) od poniesionych w 2019 r.

Koszty realizacji zadań ustawowych wyniosły 2287,9 mln zł, tj. 83,5% planu po zmianach (2740,7 mln zł) i były wyższe o 1135,8 mln zł (tj. o 98,6%) od poniesionych w 2019 r. (1152,1 mln zł).

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa został powołany 1 września 2017 r.

W 2020 r. Krajowy Ośrodek, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa[364], realizował zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W 2020 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyniosły 890,7 mln zł i były niższe o 3,5% od kwoty ujętej w planie po zmianach (922,3 mln zł), a w porównaniu do 2019 r. przychody były wyższe o 48,2%, tj. o 289,8 mln zł. Na wzrost przychodów w porównaniu do 2019 r. miało wpływ ujęcie w planie finansowym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa dotacji celowej, otrzymanej od Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w części *Zabezpieczenie społeczne*, przeznaczonej na realizację Operacji I – zakup żywności w procedurze zamówień publicznych i Operacji II – dystrybucja żywności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (364,7 mln zł). Głównym źródłem przychodów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa były środki finansowe z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (507,4 mln zł), które stanowiły 57,6% przychodów ogółem.

Poniesione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w 2020 r. koszty ogółem wyniosły 699,7 mln zł i były niższe o 191,1 mln zł (o 21,4%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (890,8 mln zł) oraz stanowiły 211,8% wykonania w 2019 r. (330,3 mln zł). W strukturze kosztów ogółem 43,9% stanowiły koszty funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, 55,9% koszty realizacji zadań, a 0,2% pozostałe koszty. Koszty realizacji zadań wyniosły 391,5 mln zł i były o 122,9 mln zł (23,9%) niższe od planu po zmianach oraz wyższe o 373,3 mln zł (tj. o 2051,1%) od poniesionych w 2019 r. Koszty realizacji zadań zostały poniesione przede wszystkim na realizację Operacji I i II w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (348,5 mln zł).

Ponadto w 2020 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował sześć mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, jako zadania delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, między innymi *Program dla szkół*, *Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych*, *Wsparcie rynku produktów pszczelich*, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych*.

W związku z wykonywaniem przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa powyższych zadań delegowanych w 2020 r. wystawiono dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokumenty płatnicze na łączną kwotę 198,5 mln zł, z tego 96,9 mln zł z budżetu środków europejskich i 101,9 mln zł z budżetu państwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa dysponował Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz prowadził jego gospodarkę finansową odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2020 r.

[364] Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 481).

przychody ogółem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zostały zrealizowane w wysokości 1323 mln zł i były niższe o 12,8% (193,7 mln zł) od planu po zmianach i wyższe o 151,5 mln zł, tj. o 12,9% od przychodów uzyskanych w 2019 r (1171,5 mln zł). W latach 2017–2020 zwiększyły się przychody z tytułu odpłatnego korzystania oraz sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W 2020 r. koszty ogółem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zrealizowano w kwocie 1562,4 mln zł, co stanowiło 92,1% planu po zmianach (1697 mln zł) oraz 129,7% kosztów poniesionych w 2019 r. (1205 mln zł). Wyższe wykonanie kosztów spowodowane było wyższymi kosztami gospodarowania mieniem, które stanowiły 60,9% kosztów ogółem. W porównaniu z 2019 r. koszty gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa były wyższe o 84,7% (436,3 mln zł) w związku z przekazaniem do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kwoty 400 mln zł oraz udzieleniem zakładom ubezpieczeń dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia w kwocie 48,3 mln zł.

W działalności Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wystąpiły nieprawidłowości polegające na wydatkowaniu kwoty 22,1 mln zł na przetworzenie towarów z przejętego mienia, mimo, że zadanie to miał finansować i realizować inny podmiot oraz udzielaniu zamówień publicznych z naruszeniem wewnętrznych przepisów[365].

Pozostałe kontrolowane agencje wykonawcze

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli dokonała również oceny wykonania planów finansowych Polskiej Agencji Kosmicznej, Agencji Mienia Wojskowego i Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

W Polskiej Agencji Kosmicznej stwierdzono nieprawidłowości polegające na udzieleniu zamówienia publicznego z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych na kwotę 868,1 tys. zł, nieprawidłowym ujęciu tej kwoty w ewidencji księgowej, co skutkowało wykazaniem tego wydatku w niewłaściwych pozycjach sprawozdań Rb-35 i Rb-40[366]. Z 10 wniosków pokontrolnych Agencja zrealizowała dziewięć. W 2020 r. Agencja zrealizowała przychody w kwocie 18, 2 mln zł, z czego 71,4% (10,7 mln zł) stanowiły dotacje podmiotowe oraz środki z Unii Europejskiej (2,3 mln zł). Koszty poniesione w 2020 r. wyniosły 18,6 mln zł, a wynik finansowy netto był ujemny i wyniósł 416,2 tys. zł.

Wykonanie planu finansowego w 2020 r. Agencji Mienia Wojskowego Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie. Koszty Agencji wyniosły 1411,5 mln zł, natomiast przychody 1463,3 mln zł. Wyższe niż zaplanowano przychody, przy niższych niż zakładano kosztach, pozwoliły na uzyskanie dodatniego wyniku finansowego netto w kwocie 27,8 mln zł. Ze środków dotacji podmiotowej w wysokości 19,1 mln zł była finansowana bieżąca działalność Agencji w 2020 r., co wskazuje na pogorszenie się zdolności samofinansowania Agencji. W reakcji na sytuację związaną z COVID-19, Agencja udzielała wsparcia najemcom lokali użytkowych, co pozwoliło na łagodzenie skutków ekonomicznych epidemii, a w ramach działań rządu zorganizowała miejsce dla żołnierzy do odbycia kwarantanny.

365 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacji zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*, Nr ewid. 111/2021/P/21/001/KRR, Warszawa 2021 r.

366 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej*. Nr ewid. 105/2021/P/21/001/LGD, Warszawa 2021.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła również wykonanie planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w 2020 r. Działalność Instytutu w całości finansowana była ze środków pochodzących z budżetu państwa (z dotacji podmiotowej i celowej) oraz ze środków przekazywanych przez inne jednostki sektora finansów publicznych[367]. W 2020 r. przychody Instytutu wyniosły 169,7 mln zł (95,8 mln zł – dotacje i 73,3 mln zł – środki od jednostek sektora finansów publicznych). Koszty wyniosły 171,2 mln zł, a wynik finansowy netto wyniósł minus 1,4 mln zł[368].

1.4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej to jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, utworzone w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskanych przychodów. Mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa, jeśli tak stanowią odrębne ustawy. Prawo tworzenia instytucji gospodarki budżetowej posiadają wyłącznie ministrowie, Szef Kancelarii Rady Ministrów oraz organy lub kierownicy jednostek, wobec których Minister Finansów ma obowiązek włączenia dochodów i wydatków na rok następny do projektu ustawy budżetowej. Zasadnicza część ich działalności dotyczy wykonywania zadań na rzecz organów założycielskich.

Podstawą gospodarki finansowej 10 funkcjonujących w 2020 r. instytucji gospodarki budżetowej były plany finansowe ujęte w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2020.

Tabela 59. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym:	927,1	1 073,5	1 112,3	1 351,6	1 245,2	1 072,5	115,7	99,9	96,4	86,1
Dotacja	105,4	151,8	167,0	327,0	221,1	221,1	209,7	145,6	132,4	100,0
Koszty	913,7	1 050,9	1 098,1	1 358,7	1 250,0	1 081,5	118,4	102,9	98,5	86,5
Wynik finansowy netto	5,2	13,1	6,2	-8,3	-6,0	-10,0	x	x	x	x
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem										
Przychody, w tym:	346,7	411,6	399,9	409,9	409,9	308,1	88,9	74,9	77,0	75,2
Dotacja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x	x
Koszty	337,4	413,6	395,6	406,1	406,1	316,6	91,3	76,5	80,0	78,0
Wynik finansowy netto	7,8	-4,5	3,6	3,1	3,1	-9,0	x	x	x	x
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem										

[367] Są to środki przekazywane na podstawie umowy z 30 stycznia 2019 r. z Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Środki pochodzą z Funduszu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego (w związku z art. 88a ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych – Dz. U. z 2020 r. poz. 2094, ze zm.).

[368] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*. Nr ewid. 97/2021/P/21/001/LWA, Warszawa 2021 r.

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym:	580,3	661,9	712,3	941,7	835,3	764,4	131,7	115,5	107,3	91,5
Dotacja	105,4	151,8	167	327,0	221,1	221,1	209,7	145,6	132,3	99,9
Koszty	576,4	637,2	702,5	952,6	843,9	765,0	132,7	120,1	108,9	90,6
Wynik finansowy netto	-2,6	17,6	2,6	-11,3	-9,1	-1,1	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Cztery spośród 10 instytucji gospodarki budżetowych (Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralny Ośrodek Sportu, Centrum Badań Edukacji Statystycznej Głównego Urzędu Statystycznego oraz Centrum Obsługi Administracji Rządowej) były dotowane. Kwota zrealizowanych dotacji wyniosła 221,1 mln zł i stanowiła 45,2% zrealizowanych przez te cztery instytucje przychodów (489,3 mln zł). Przychody dziesięciu instytucji gospodarki budżetowej w 2020 r. zmalały o 3,6% w stosunku do 2019 r., natomiast koszty zmalały o 1,5%. Ogółem wszystkie instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły ujemny wynik finansowy netto w kwocie minus 10 mln zł. Spośród 10 instytucji gospodarki budżetowej pięć osiągnęło dodatni wynik finansowy netto w łącznej kwocie 7,9 mln zł, a pięć pozostałych ujemny wynik finansowy netto w łącznej kwocie minus 17,9 mln zł.

W 2020 r. kontrolą objęto jedną instytucję gospodarki budżetowej – Centrum Obsługi Administracji Rządowej. Przychody Centrum Obsługi Administracji Rządowej w 2020 r. wyniosły 50,7 mln zł i były niższe o 4,8 mln zł (o 8,6%) od planu po zmianach, co było spowodowane niższymi wpływami ze świadczonych usług na skutek sytuacji epidemiologicznej w kraju.

Koszty Centrum Obsługi Administracji Rządowej w 2020 r. wyniosły 53 mln zł i były niższe o 5,2 mln zł, tj. o 8,9% planu po zmianach. W 2020 r. Centrum Obsługi Administracji Rządowej odnotowało stratę – minus 2,3 mln zł. W planie finansowym Centrum Obsługi Administracji Rządowej zaplanowano wydatki z dotacji celowej z budżetu państwa na realizację sześciu zadań w łącznej kwocie 3619 tys. zł. Umowa dotacji została zawarta z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów na kwotę 3018,9 tys. zł. Zadania objęte umową zostały zrealizowane, a dotację wykorzystano w kwocie 3008,8 tys. zł, tj. w 99,7% planu po zmianach.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2020 r. Centrum Obsługi Administracji Rządowej[369].

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Z dniem 31 marca 2020 r., na podstawie art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw został utworzony Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, jako państwowy fundusz

[369] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.* Nr ewid. 52/2021/P/21/001/KAP, Warszawa 2021.

celowy, którego obsługę bankową prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego, a dysponentem był Prezes Rady Ministrów. W dniu 18 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 75 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[370] nadano temu funduszowi nową formę organizacyjną i utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Dysponentem funduszu jest Prezes Rady Ministrów, a obsługę bankową prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie obsługę bankową Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 mogą pochodzić między innymi z wpłat z budżetu państwa, środków z budżetu Unii Europejskiej, wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt. 5-8 i 14 ustawy o finansach publicznych oraz środków z wyemitowanych obligacji i wpływów ze skarbowych papierów wartościowych przekazanych przez Ministra Finansów.

Od kwietnia do grudnia 2020 r. wpływy na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły łącznie 110 420,4 mln zł, z tego:
- 100 843,2 mln zł z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
- 9567,5 mln zł z budżetu państwa,
- 9,6 mln zł z tytułu naliczonych odsetek.

Środki przekazane z budżetu państwa pochodziły z utworzonej w dniu 30 grudnia 2020 r. rezerwy celowej poz. 75 pod nazwą *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.
Środki na utworzenie tej rezerwy pochodziły z:
- wydatków zablokowanych wcześniej w trakcie roku przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, z których utworzono rezerwy celowe poz. 73 i 74 *Przeciwdziałanie COVID-19*. Po zablokowaniu środków, decyzją z dnia 30 grudnia 2020 r., wydaną na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19 na polecenie Prezesa Rady Ministrów, utworzono nową rezerwę celową poz. 75 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w kwocie 9567,5 mln zł, przy czym znaczna część tych środków (3244,4 mln zł) pochodziła z nowo utworzonych rezerw celowych poz. 73 i 74;
- wydatków zablokowanych przez dysponentów części budżetowych na podstawie art. 177 ust.1 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz zablokowanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych części niewykorzystanych środków *Rezerw celowych*.

Zablokowane zostały wydatki w 108 częściach budżetowych, a największa kwota środków 2550 mln zł, poza częścią *Rezerwy celowe*, została zablokowana w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*.
Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Wsparcie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest udzielane za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych lub ministra kierującego odpowiednim działem administracji rządowej.

[370] Dz. U. poz. 695, ze zm.

Poniesione w 2020 r. wydatki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły łącznie 92 767 mln zł i stanowiły 84% przychodów tego funduszu. Na realizację zadań określonych w art. 2 ust. 2 ustawy o COVID-19, tj. zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych tej choroby przeznaczono 92 735,4 mln zł. Środki powyżej 1000 mln zł wydatkowane zostały przez:

- ministra właściwego do spraw pracy – 37 828 mln zł na zasilenie Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 28 300 mln zł,
- Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 10 744,1 mln zł, w tym 10 348,6 mln zł wykorzystano na finasowanie programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych,
- ministra do spraw zdrowia – 7966,3 mln zł,
- ministra do spraw energii – 3185 mln zł,
- ministra do spraw aktywów państwowych – 1126,3 mln zł,
- ministra do spraw turystyki – 1063,8 mln zł.

Łącznie do siedmiu wskazanych wyżej dysponentów przekazano 90 213,5 mln zł, co stanowiło ponad 97% wszystkich przekazanych w 2020 r. środków.

Na koniec roku stan Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniósł 17 653,4 mln zł.

Środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego[371] wydaną na podstawie art. 65 ust. 28 noweli ustawy o COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r. zostały przeznaczone na wsparcie zadań inwestycyjnych samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Wsparcie udzielane jest na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, składany przez elektroniczną skrzynkę podawczą do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem właściwego wojewody. Wsparcie było kierowane dla wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie rekomendacji Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego.

Środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych przeznaczone są na wsparcie projektów inwestycyjnych, których wartość kosztorysowa nie jest niższa niż 0,4 mln zł. O wsparcie w ramach tych środków mogą ubiegać się wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Maksymalną kwotę wsparcia dla danej gminy w ramach środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 wskazanej wyżej uchwały Rady Ministrów, określono w załączniku nr 1, a maksymalną kwotę wsparcia dla danego powiatu w ramach środków określonych w § 2 ust. 1 pkt 2 w załączniku nr 2 do tej uchwały.

W 2020 r. Prezes Rady Ministrów ogłosił trzy nabory wniosków dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach dofinansowania ze środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, tj.:

- I nabór z terminem składania wniosków od 24 sierpnia do 30 września 2020 r.,
- II nabór – od 10 do dnia 28 grudnia 2020 r.,
- III nabór – od 4 stycznia do 12 lutego 2021 r. dotyczył wsparcia dla gmin z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej.

W ramach II i III naboru gmina mogła złożyć maksymalnie trzy wnioski na nie więcej niż trzy inwestycje.

371 M.P poz.662, ze zm.

W 2020 r. w ramach Rządowego Programu Inwestycji Lokalnych przekazano do jednostek samorządu terytorialnego za pośrednictwem wojewodów 10 348,6 mln zł, z tego kwotę:

– 5 997,5 mln zł w dniu 31 sierpnia 2020 r. przekazano do wszystkich gmin i powiatów w całej Polsce (wsparcie wyliczone z zastosowaniem algorytmu),
– 4351,1 mln zł w dniu 11 grudnia 2020 r. przekazano do wybranych jednostek w ramach I naboru wniosków.

Tabela 60. Wypłaty zrealizowane w 2020 r. z rachunku pomocniczego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dedykowanego Rządowemu Funduszowi Inwestycji Lokalnych

Województwa	Kwota wsparcia			Struktura
	Sierpień 2020 r.	Grudzień 2020 r.	Łącznie w 2020 r.	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	5 997,5	4 351,1	10 348,6	100,0
dolnośląskie	383,2	319,1	702,3	6,8
kujawsko-pomorskie	330,2	197,6	527,8	5,1
lubelskie	435,7	314,0	749,7	7,2
lubuskie	160,5	84,1	244,6	2,4
łódzkie	389,1	292,7	681,8	6,6
małopolskie	556,0	401,6	957,6	9,3
mazowieckie	657,8	493,3	1 151,1	11,1
opolskie	142,4	86,9	229,3	2,2
podkarpackie	336,3	452,7	789,0	7,6
podlaskie	229,7	178,7	408,4	3,9
pomorskie	385,4	237,1	622,5	6,0
śląskie	709,2	531,7	1 240,9	12,0
świętokrzyskie	229,7	167,6	397,3	3,8
warmińsko-mazurskie	223,2	138,1	361,3	3,5
wielkopolskie	526,8	267,5	794,3	7,7
zachodniopomorskie	302,2	188,5	490,7	4,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wysokość środków skierowanych do poszczególnych województw była dość zróżnicowana. Największy udział w wykorzystanych środkach mieli Wojewoda Śląski 12% i Wojewoda Mazowiecki 11,1%, a najmniejszy Wojewoda Lubuski 2,4% i Wojewoda Opolski 2,2%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że środki dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przeznaczone później na realizacje zadań publicznych, pozyskiwane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który jest podmiotem spoza sektora finansów publicznych. Środki te w większości pochodzą z emisji przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, minister właściwy do spraw

finansów publicznych jest zobowiązany do przekazania środków niezbędnych do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w przypadku niedoboru tych środków na rachunku Funduszu. Oznacza to, że przekazanie środków na wykup obligacji lub spłaty zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa będą wiązały się z koniecznością zwiększenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zadłużenia Skarbu Państwa.

VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- **Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2020 r. zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku znacząco większej skali zastosowania w 2020 r. mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 79 kontrolowanych dysponentów części budżetowych (94%) oraz 91 kontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia (93,8%).**
- **Najwyższa Izba Kontroli wydała 19 (95%) pozytywnych opinii o prawidłowości ksiąg rachunkowych prowadzonych przez kontrolowanych w tym zakresie 11 dysponentów części budżetowych oraz dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia.**
- **W świetle wprowadzonych w trakcie roku zmian w strukturze Rady Ministrów część kontrolowanych jednostek nie wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych i nie zapewniła prawidłowej i przejrzystej ewidencji księgowej, przy czym w dwóch z nich nieprawidłowości były na tyle istotne, że odstąpiono od wydania opinii o prawidłowości sprawozdań.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Wykonując powyższy obowiązek oraz na podstawie art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2020.
Sprawozdanie zawierało:

– dochody, wydatki oraz deficyt sektora finansów publicznych,
– dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej,
– przychody i koszty państwowych funduszy celowych,
– przychody i koszty agencji wykonawczych,
– przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej,
– przychody i koszty jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Do sprawozdania Rada Ministrów dołączyła również:

– omówienie wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
– informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego;

– omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
– informacje dotyczące otrzymanych i wydatkowanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
– sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz
– informację dotyczącą kwot długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej były przede wszystkim sprawozdania sporządzone zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej określonymi przez Ministra Finansów na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:
– łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa, sporządzane przez dysponentów części budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych własnych oraz dysponentów drugiego i trzeciego stopnia,
– sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych, dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej oraz organów wykonawczych agencji wykonawczych,
– sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na rok 2020 na podstawie:
a) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w celu upewnienia się, czy system ten zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań;
b) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
c) przeprowadzenia u 11 dysponentów części budżetowych oraz dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań;
d) sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku znacząco większej skali zastosowania w 2020 r. mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

Wyrażona opinia o wiarygodności danych opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach badania.

2. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych u 11 dysponentów części, w tym dziesięciu dobranych w sposób celowy z uwagi na wysokość wydatkowanych środków[372]. Doboru pozostałych jednostek dokonano w sposób losowy spośród objętych kontrolą, z wyłączeniem jednostek, których księgi były kontrolowane w ostatnich trzech latach. Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Obrona narodowa, Obsługa długu Skarbu Państwa, Sprawy wewnętrzne, Środki własne Unii Europejskiej, Szkolnictwo wyższe i nauka, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Transport, Województwo mazowieckie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy*. Zbadano także księgi rachunkowe dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia. Kontrolą objęto księgi rachunkowe w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (część *Administracja publiczna*), Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*), Głównym Urzędzie Statystycznym (część *Główny Urząd Statystyczny*), Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii (część *Gospodarka*), Ministerstwie Infrastruktury (część *Żegluga śródlądowa*), Urzędzie Wojewódzkim w Opolu (część *Województwo opolskie*), Delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w Krośnie (część *Krajowe Biuro Wyborcze*), Komendzie Stołecznej Policji (część *Sprawy wewnętrzne*) oraz w Biurze Rzecznika Praw Dziecka (część *Rzecznik Praw Dziecka*).

Wydatki dysponentów części budżetowych i dysponentów trzeciego stopnia, u których w 2020 r. kontrolowano księgi rachunkowe wyniosły łącznie 350,6 mld zł, co stanowiło 59,9% ogółu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontrolowanych jednostkach zbadano 1,9 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 187,7 mld zł.

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych w kontrolowanych jednostkach wydano uogólniając wyniki badania próby na całość populacji objętej badaniem. Przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości nieprawidłowości uznawanych za istotne i z tego względu skutkujących obniżeniem oceny. Dopuszczalny tolerowany poziom błędów przy badaniu wiarygodności wyznaczony był oddzielnie

[372] Łącznie w dziesięciu częściach zrealizowano w 2020 r. około 60% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,25% wartości dowodów objętych oceną. W przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym określony został jako 5% wartości dowodów objętych oceną.

Badanie ksiąg rachunkowych polegało na sprawdzeniu przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób racjonalny prawidłowości i rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzono zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2020 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2019 r., tj. zachowania zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także zgodność danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2020 r. Zweryfikowano również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych i sposób ich ujmowania w księgach rachunkowych w sposób trwały oraz zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpływ miał wynik analizy ryzyka, uwzględniającej między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości. Badaniem objęto również dowody księgowe dobrane metodami niestatystycznymi, w tym na podstawie wyników przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, a także przeglądu sprawozdań budżetowych i zestawień obrotów i sald kont analitycznych w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2020 r.

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe w 19 jednostkach, w których nie stwierdzono nieprawidłowości lub skala i charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Stwierdzone w tych jednostkach nieprawidłowości polegały między innymi na:

– niezatwierdzaniu w sposób trwały zapisów na kontach księgowych przez okres dłuższy niż okres sprawozdawczy, a w konsekwencji sporządzanie na ich podstawie sprawozdań (część *Szkolnictwo wyższe i nauka*);
– przyjęciu zasad rachunkowości niespełniających wszystkich wymagań wynikających z ustawy o rachunkowości, w szczególności niezawierających opisu organizacji ksiąg rachunkowych w systemie finansowo-księgowym, struktury systemu, wzajemnych powiązań oraz zastosowanych algorytmów i parametrów (część *Szkolnictwo wyższe i nauka*);
– braku aktualizacji przyjętych zasad rachunkowości w zakresie kont księgowych występujących w jednostce (część *Województwo mazowieckie*) oraz wersji stosowanego systemu (części: *Szkolnictwo wyższe i nauka* oraz *Województwo opolskie*);
– braku opisu w przyjętych zasadach rachunkowości procedur dotyczących uzgodnień poszczególnych elementów ksiąg (część *Szkolnictwo wyższe i nauka*) oraz sposobu ustalania wyniku finansowego (część *Województwo mazowieckie*);
– dokonywaniu zapisów na kontach księgi głównej z naruszeniem zasady podwójnego zapisu (część *Szkolnictwo wyższe i nauka*);
– prowadzeniu ksiąg rachunkowych z naruszeniem wymogów jakościowych, w zakresie rzetelności i bieżącego ujmowania dowodów księgowych (części: *Województwo mazowieckie* oraz *Gospodarka*);

– niezgodnym z przepisami oraz treścią ekonomiczną ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych (części: *Obsługa długu Skarbu Państwa* oraz *Województwo mazowieckie*).

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny prawidłowości ksiąg rachunkowych części *Informatyzacja* obsługiwanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. W badanej próbie dowodów księgowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Niemniej, wyniki przeprowadzonej analizy obrotów i sald kont bilansowych oraz dostępnych dzienników, a także bilansu otwarcia i bilansu zamknięcia wykazały, że dane zawarte w ewidencji księgowej były niespójne. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno nieprzestrzegania zasady podwójnego zapisu operacji księgowych, jak i zasady zgodności danych na koniec i początek okresów sprawozdawczych, co wykluczało wiarygodność ksiąg rachunkowych. Do dnia zakończenia kontroli jednostka nie udostępniła kompletnego dziennika za rok 2020, co uniemożliwiło zweryfikowanie spójności danych ujętych w zestawieniach obrotów i sald kont syntetycznych i analitycznych z danymi zawartymi w dzienniku (udostępniono jedynie zbiorczy dziennik obrotów). Stwierdzono również nieprawidłowości polegające na błędach lub brakach w niektórych obligatoryjnych elementach zapisów księgowych. Nieprawidłowości te świadczą o tym, że organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej nie zapewniły w sposób racjonalny prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych. W konsekwencji sprawozdania budżetowe nie przedstawiały rzetelnych danych, dlatego odstąpiono od ich oceny.

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, wynikające z weryfikacji sprawozdań budżetowych pozostałych dysponentów wykazały, że w części jednostek występowały nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych bądź ewidencji dowodów księgowych, wskazujące między innymi, na:

– dokonywanie zmian kwot w bilansie otwarcia, co było sprzeczne z zasadą ciągłości bilansowej (części: *Aktywa państwowe* oraz *Gospodarka złożami kopalin*);
– przeprowadzeniu inwentaryzacji należności z tytułów cywilno-prawnych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości (część *Aktywa państwowe*);
– przyjęciu w użytkowanym przez jednostkę systemie finansowo–księgowym rozwiązań technicznych, które skutkowały generowaniem raportów zawierających błędne dane (część *Aktywa państwowe*);
– braku aktualizacji przyjętych zasad rachunkowości w zakresie kont księgowych występujących w jednostce oraz ewidencji zdarzeń na nich ujmowanych (część *Aktywa państwowe*);
– stosowaniu niewłaściwej klasyfikacji paragrafowej zdarzeń gospodarczych (część *Aktywa państwowe*);
– nierozliczaniu na bieżąco przedpłat i faktur zaewidencjonowanych na koncie księgowym *Dochody z tytułu sprzedaży usług Monitora Sądowego i Gospodarczego*, co uniemożliwiło prawidłowe ustalenie nadpłat i należności od kontrahentów (część *Sprawiedliwość*);
– niezatwierdzaniu w sposób trwały zapisów na kontach księgowych za grudzień 2020 r., a w konsekwencji sporządzenie na ich podstawie sprawozdań (część *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku*);
– nieprzystosowaniu analityki do kont rozrachunkowych, przyjętej w zasadach rachunkowości do sporządzenia wymaganych przepisami sprawozdań w zakresie zobowiązań i planu finansowego (część *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku*);
– niewskazaniu powiązań kont ksiąg pomocniczych z kontami księgi głównej w przyjętych zasadach rachunkowości (część *Sprawy wewnętrzne*);
– nieujmowaniu w księgach rachunkowych równowartości wydatków dokonanych na finansowanie inwestycji (część *Sprawy wewnętrzne*);
– niespisywaniu z ksiąg rachunkowych należności przedawnionych i wygasłych (części: *Województwo łódzkie* oraz *Województwo zachodniopomorskie*).

Ponadto ustalono, że w Urzędzie Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości wobec małoletniego poniżej lat 15 (część *Rzecznik Praw Dziecka*) nie prowadzono ewidencji ani ksiąg rachunkowych w wersji elektronicznej lub papierowej. Sprawozdania sporządzano na podstawie jednostkowych dokumentów finansowo-księgowych przez sumowanie kwot w nich wskazanych oraz wyliczanie zobowiązań, należności oraz stanu zatrudnienia. W konsekwencji Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii w przedmiocie sprawozdań tego Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie ewidencji finansowo-księgowej prowadzonej w Ministerstwie Środowiska dla części *Środowisko*. Zastrzeżenia dotyczyły okresu od 1 czerwca do 5 października 2020 r., kiedy to ewidencja była prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym programu biurowego, który nie spełniał wymogów, wynikających z przepisów ustawy o rachunkowości, co zostało szczegółowo opisane w podrozdziale *3. Sprawozdawczość budżetowa*.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rocznych sprawozdań za 2020 r. objęto następujące sprawozdania budżetowe:
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). W częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano także sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Weryfikacji poddano również sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2019 r., w jednostkach realizujących te wydatki.

Zbadano sprawozdania dysponentów 84 części budżetowych oraz 97 dysponentów budżetu państwa trzeciego stopnia.

Kierownicy jednostek zobowiązani są do sporządzenia sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie czy dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność, pozwalającą na wyrażenie opinii o ich prawidłowości. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało ono analizą planu kont jednostki oraz zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i kont analitycznych. Miało to na celu identyfikację wszystkich kont księgowych, na których są ewidencjonowane operacje dotyczące danych, które powinny być prezentowane w sprawozdaniach. Badaniem objęto także wybrane elementy systemu kontroli zarządczej, aby zweryfikować, czy system ten zapewnia w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. U 20 wybranych dysponentów środków budżetu państwa przeprowadzono również kontrolę ksiąg rachunkowych, aby upewnić się, czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a dane z nich wynikające były wiarygodne.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania 79 dysponentów części budżetowych (94%), w tym wszystkich dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości, które nie pozwoliły na wydanie takiej opinii, stwierdzono u pięciu dysponentów części[373].

W częściach *Gospodarka złożami kopalin* oraz *Aktywa państwowe* Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła brak w pełni rzetelnej dokumentacji potwierdzającej zgodność danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych z ewidencją księgową. Ponadto w sprawozdaniu Rb-N dysponenta części *Gospodarka złożami kopalin* należności od dwóch jednostek w łącznej kwocie 5,6 mln zł wykazano nieprawidłowo w grupie dłużników sektora finansów publicznych zamiast w kategorii przedsiębiorstw niefinansowych.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach dysponenta części *Informatyzacja,* ponieważ zostały one sporządzone na podstawie danych pochodzących z niewiarygodnych i niekompletnych ksiąg rachunkowych, a także dysponenta części *Środowisko*, ponieważ przez część roku dysponent ten nie prowadził ewidencji księgowej w sposób określony przepisami ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowości w części *Informatyzacja* opisano wyżej w podrozdziale dotyczącym ksiąg rachunkowych, a w części *Środowisko* w dalszej części niniejszego podrozdziału.

Stwierdzono również, że dysponent części *Szkolnictwo wyższe i nauka* nie skorzystał z możliwości kontroli merytorycznej sprawozdań budżetowych sporządzonych przez jednego z dysponentów podległych. W konsekwencji, w sprawozdaniach Rb-23 i Rb-27 dysponenta tej części wykazano zaniżoną kwotę dochodów zrealizowanych w ramach postępowań o nadanie tytułu naukowego, nie wykazując jednocześnie w sprawozdaniu Rb-23 i Rb-28 wydatków poniesionych na przygotowanie recenzji wymaganych w tych postępowaniach. Nieprawidłowości te nie skutkowały jednak obniżeniem opinii o sprawozdaniach łącznych dysponenta tej części.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 91 dysponentów trzeciego stopnia (93,8% skontrolowanych), w tym ośmiu z dziewięciu dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Sprawozdania trzech dysponentów (3,1%) zaopiniowano w formie opisowej[374]. Nieprawidłowości występowały w sprawozdaniach Rb-23, Rb-27 i Rb-N.

---

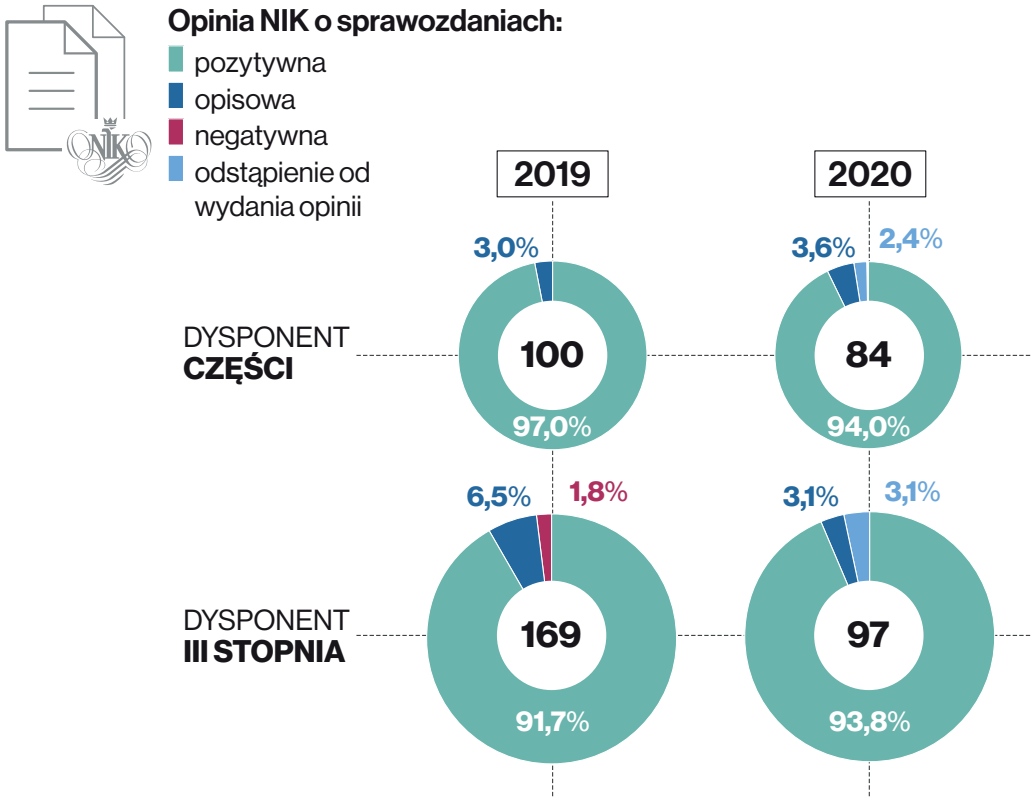
373 Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych dysponentów trzech części (*Gospodarka złożami kopalin*, *Aktywa państwowe* oraz *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku)*, a w odniesieniu do sprawozdań dysponentów dwóch części (*Informatyzacja* oraz *Środowisko)* odstąpiono od wydania opinii o sprawozdaniach dysponenta części.

374 Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych Ministerstwa Sprawiedliwości (część *Sprawiedliwość*), Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (część *Województwo świętokrzyskie*) oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach (część *Sprawy wewnętrzne*).

W sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N wykazywano nieprawidłowe stany należności, a w sprawozdaniu Rb-23 zaniżono wartość środków na rachunkach bankowych. Błędy w sprawozdaniach dysponentów trzeciego stopnia nie miały wpływu na ocenę sprawozdań dysponentów odpowiednich części budżetowych. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach trzech dysponentów. W przypadku Urzędu Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości wobec małoletniego poniżej lat 15 (część *Rzecznik Praw Dziecka*) było to spowodowane tym, że w kontrolowanej jednostce nie prowadzono ksiąg rachunkowych i związku z tym dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych nie wynikały z ewidencji księgowej, co opisano wyżej w podrozdziale dotyczącym ksiąg rachunkowych. W pozostałych dwóch przypadkach odstąpienie od wydania opinii dotyczyło dysponentów trzeciego stopnia w ramach części *Informatyzacja* oraz części *Środowisko* i wynikało z tych samych przyczyn, z których odstąpiono od wydania opinii o sprawozdaniach dysponentów tych części.

Część nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach kontrolowanych jednostek skorygowano w trakcie kontroli, a pozostałe nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa*. Ponadto w 12 jednostkach Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia i uwagi do systemu kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób racjonalny kontroli prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Mimo ustanowienia w systemie kontroli zarządczej mechanizmów zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań, okazały się one niewystarczające lub nie działały skutecznie i w konsekwencji nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

Infografika 39. Opinie Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach w latach 2019–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W 2020 r. miały miejsce liczne i istotne zmiany w strukturze Rady Ministrów, polegające na likwidacji i utworzeniu nowych ministerstw w drodze przekształcenia lub zniesienia dotychczas istniejących. W wyniku kontroli stwierdzono, że z wyjątkiem Ministerstwa Aktywów Państwowych, obsługującego część *Energia* pozostałe ministerstwa[375], obsługujące dotychczasowych dysponentów dziesięciu części budżetowych: *Gospodarka morska*, *Gospodarka wodna*, *Informatyzacja*, *Szkolnictwo wyższe i nauka*[376], *Oświata i wychowanie*[377], *Praca*, *Środowisko*, *Klimat, Rybołówstwo*, *Żegluga śródlądowa* nie zamknęły ksiąg rachunkowych. Większość jednostek powołała się na przepisy art. 12 ust. 3a ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym można nie zamykać ksiąg rachunkowych, jeżeli podział jednostki następuje przez wydzielenie. Wskazać jednak należy, że pięć ministerstw, tj.: Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Środowiska zostały zniesione, więc zastosowanie powinien mieć art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, ponieważ z dniem zniesienia ministerstwa zakończyły swoją działalność, co stanowi zdarzenie obligujące jednostkę do zamknięcia ksiąg rachunkowych i sporządzenia sprawozdania finansowego. Żadna jednostka nie sporządziła również sprawozdań finansowych na dzień zakończenia dysponowania częścią budżetu. W celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań jednostki przejmowały dane w zakresie majątku oraz planu finansowego wraz z systemami finansowo-księgowymi przejmowanej części budżetu, w większości podpisując porozumienia oraz wprowadzając akty wewnętrzne jednostek przekazujących te części. Pracownicy dotychczasowych dysponentów obsługujący sprawy przejmowanych działów zostali włączeni do jednostek przejmujących, zapewniając dalszą ich obsługę.

Ministerstwo Klimatu zawarło porozumienie[378] z Ministerstwem Środowiska, w którym zobowiązało się do zapewnienia wsparcia w zakresie obsługi finansowo-księgowej części *Środowisko*[379] w udostępnionym przez Ministerstwo Środowiska systemie finansowo-księgowym. Do końca maja 2020 r. Ministerstwo Środowiska nie nabyło systemu finansowo-księgowego, a ewidencja księgowa w zakresie części *Środowisko* prowadzona była w systemie Ministerstwa Klimatu. W okresie od 1 czerwca do 5 października 2020 r. ewidencja finansowo-księgowa w Ministerstwie Środowiska była natomiast prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym programu biurowego, który nie zapewniał automatycznej kontroli ciągłości zapisów oraz nie przenosił obrotów i sald. Ponadto zapisy w arkuszu kalkulacyjnym nie zapewniały trwałości, przez co nie spełniały podstawowego wymogu, wynikającego z art. 23 ustawy o rachunkowości.

Z uwagi na powyższe Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sporządzonych przez kontrolowaną jednostkę sprawozdaniach budżetowych i sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych w ramach części *Środowisko*.

---

375 Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Klimatu, Ministerstwo Środowiska.

376 Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego istniało do 31 grudnia 2020 r., zgodnie z treścią § 34 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, kierownicy jednostek nadrzędnych przekazują łączne sprawozdania finansowe do Ministerstwa Finansów w terminie do 30 kwietnia roku następnego.

377 Ministerstwo Edukacji Narodowej jak wyżej.

378 Porozumienie z dnia 9 kwietnia 2020 r. zawarte w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie działu administracji rządowej – *Środowisko*.

379 Wprowadzenie w życie aktu, w którym wyodrębniono część *Środowisko,* z dniem ogłoszenia skutkowało faktycznym brakiem możliwości przejęcia przez nowo utworzone Ministerstwo Środowiska wszystkich zadań obsługowych i potrzebą zapewnienia w tym zakresie wsparcia przez Ministerstwo Klimatu.

Sprawozdania budżetowe na dzień kończący dysponowanie częścią budżetową sporządziły: Ministerstwo Klimatu i Środowiska (część *Gospodarka wodna*), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (część *Szkolnictwo wyższe i nauka*), Ministerstwo Edukacji Narodowej (część *Oświata i wychowanie*), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (część *Praca*), Ministerstwo Klimatu (część *Środowisko*)[380], Ministerstwo Aktywów Państwowych (część *Energia*). Pozostałe cztery ministerstwa[381], obsługujące dotychczasowych dysponentów sześciu części budżetowych, tj.: *Gospodarka morska*, *Gospodarka wodna*, *Informatyzacja*, *Środowisko, Rybołówstwo* oraz *Żegluga śródlądowa* nie sporządziły sprawozdań budżetowych i sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym na dzień zmiany organu dysponującego tymi częściami. Obowiązek sporządzenia tych sprawozdań wynikał z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w myśl którego w przypadku zmiany, w ciągu roku budżetowego, organu dysponującego częścią budżetu państwa, sprawozdania sporządza organ, który jest dysponentem części na koniec okresu sprawozdawczego, uwzględniając w sprawozdaniu dane ze sprawozdania sporządzonego przez organ poprzednio dysponujący częścią, na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią. Jednocześnie w przypadku zmiany organu dysponującego częścią budżetu państwa, w terminie innym niż dzień kończący okres sprawozdawczy lub dzień kończący rok sprawozdawczy, sprawozdania budżetowe, przekazuje się nie później niż 3 dni przed terminem sporządzenia tych sprawozdań za kolejny okres sprawozdawczy, na elektroniczną skrzynkę podawczą organu przejmującego uprawnienia do dysponowania częścią budżetową (§ 28 ust. 5 załącznika nr 34 i § 13 ust. 2 załącznika nr 35 do wyżej wymienionego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej). Podobne rozwiązanie przewiduje § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym.

Jednostki przejmujące części budżetowe nie zmieniły numerów rachunków bankowych dla obsługi tych części. Rachunki bankowe prowadzone w Narodowym Banku Polskim były przejmowane w celu zachowania ciągłości operacji i dostępu do historycznych danych na rachunkach dochodów i wydatków budżetowych, jednak niejednokrotnie następowało to ze znacznym opóźnieniem, sięgającym niekiedy blisko trzech miesięcy.

W przypadku części *Informatyzacja* Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenia[382], na podstawie których składniki majątkowe zniesionego Ministerstwa Cyfryzacji stały się składnikami majątkowymi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W dniu 2 listopada 2020 r. zostało ogłoszone zarządzenie[383] w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Klimatu, które weszło w życie dnia 3 listopada 2020 r., z mocą obowiązującą od 21 marca 2020 r., przy czym w terminie jego wydania Ministerstwo Klimatu było już od prawie miesiąca zniesione. Nie przekazano natomiast składników majątkowych będących w posiadaniu pozostałych przekształcanych jednostek. Majątek ten nie został formalnie przekazany do urzędów obsługujących części budżetowe, do czego zobowiązywały przepisy art. 39 ustawy o Radzie Ministrów.

Tylko Ministerstwo Infrastruktury w zakresie części *Gospodarka morska* i *Żegluga śródlądowa* przeprowadziło inwentaryzację przejętego majątku[384]. Pozostałe jednostki nie przeprowadziły inwenta-

380 Na dzień 21 marca 2020 r.

381 Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Środowiska.

382 Zarządzenie nr 242 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 r. oraz Zarządzenie nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2021 r.

383 Zarządzenie nr 179 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r.

384 Inwentaryzację przeprowadzono w I kwartale 2021 r.

ryzacji, mimo, że były zobligowane przepisami art. 26 ust. 4 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że na dzień zakończenia działalności przez jednostkę przeprowadza się inwentaryzację.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ze względu na terminy przekształceń (następujących w trakcie miesiąca, od dnia następnego lub z datą wsteczną[385]), jednostki niejednokrotnie nie miały możliwości wywiązania się z obowiązków wynikających z przepisów ustawy o rachunkowości i rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W takiej sytuacji problematyczne było również zagwarantowanie faktycznego i rzetelnego przekazania składników majątku. Nie zmienia to jednak faktu, że obowiązujące przepisy nakładają określone wymagania na dysponentów części w przypadku zniesienia jednostki, tj.: zamknięcie ksiąg rachunkowych oraz sporządzenie sprawozdań budżetowych na dzień kończący dysponowanie częścią. Księgi rachunkowe prowadzi jednostka budżetowa i fakt jej zmiany powinien zostać w nich odzwierciedlony. Brak wywiązywania się jednostek z tych obowiązków skutkuje brakiem przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa w 2020 r. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że interpretacja przepisów ustawy o rachunkowości i rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w zakresie obowiązków przekształcanych jednostek była niejednolita, co w konsekwencji doprowadziło do sytuacji, że sposób postępowania jednostek w takim samym stanie prawnym był różnorodny. Mając na uwadze ustalenia kontroli, jak również fakt, iż coraz częściej w trakcie roku wprowadzane są zmiany w strukturze Rady Ministrów (czasami kilkukrotne w odniesieniu do jednej części), zasadne wydaje się podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do ujednolicenia praktyk stosowanych przez dysponentów w sytuacji przekształcania jednostek.

W wyniku dokonania licznych zmian w strukturze Rady Ministrów w 2020 r., w tym w szczególności w ostatnich trzech miesiącach roku, księgi rachunkowe dla części budżetowych, w których dokonano zmiany dysponenta, prowadzone były w części przypadków faktycznie przez dotychczasowych dysponentów w ich systemach finansowo-księgowych. Oznacza to, że w księgach tych nie dokonano operacji odzwierciedlających tak istotnych zmian, jak zniesienie urzędu obsługującego danego dysponenta. Niejednokrotnie również zmiany w zakresie obsługi finansowo-księgowej (tj. aktualizacja rachunków bankowych czy danych w systemie TREZOR) następowały ze znaczną zwłoką. Poważnym problemem wydaje się być również kwestia majątku, który był przypisany do omawianych części, i na dzień zakończenia kontroli, co do zasady, nie został zinwentaryzowany ani przejęty. Wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarki finansowej były niejednokrotnie aktualizowane z mocą wsteczną i kilkumiesięcznym opóźnieniem. Pomimo podejmowania przez dysponentów przejmowanych części działań w celu umożliwienia kontynuacji działalności, proces ten praktycznie nie znalazł odzwierciedlenia w szeroko pojętym obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych:
– Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
– Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej,

[385] Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej został przekazany do opiniowania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 7 października 2020 r. i tego samego dnia został przyjęty (Dz. U. poz. 1732). Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zostało zniesione z dniem 6 października 2020 r.

– Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ instytucji gospodarki budżetowej/ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
– Rb-FUS z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
– Rb-FER z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego,
– Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ instytucji gospodarki budżetowej/ państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym,

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. Rb-N i Rb-Z, a także sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowych osób prawnych.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w przeważającej większości Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. Z wyjątkiem opisanych niżej przypadków w jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli do prawidłowości sporządzonych sprawozdań dotyczyły między innymi Polskiej Agencji Kosmicznej, gdzie wydano negatywną opinię o sporządzonych przez jednostkę sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2020 r. Ocenę tę uzasadniały liczne nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, które spowodowały zniekształcenie danych zaprezentowanych w tych sprawozdaniach. Natomiast sprawozdanie Rb-BZ2 za 2020 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. Mimo podjęcia w Agencji szeregu działań, nadal nie zapewniono adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie sprawozdawczości budżetowej i ksiąg rachunkowych. Negatywnie oceniono również księgi rachunkowe Agencji. Nieprawidłowo jako wydatki bieżące zakwalifikowano oraz ujęto w księgach rachunkowych wydatki na ulepszenie w obcym środku trwałym, a kwotę zwiększającą wartość aktywów, ujęto na koncie księgowym *Wartości niematerialne i prawne* z niewłaściwym opisem operacji.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, ponieważ sprawozdania funduszu zostały sporządzone na podstawie danych pochodzących z niewiarygodnych ksiąg rachunkowych. W sprawozdaniach funduszu wykazano dane niezgodne z rzeczywistą treścią operacji gospodarczych oraz w oparciu o zapisy księgowe, które nie miały trwałego charakteru. Stwierdzono również niezgodność sprawozdania Rb-40 z danymi zawartymi w ewidencji. W księgach rachunkowych wystąpiły, wykluczające ich wiarygodność rozbieżności w obrotach i saldach kont bilansowych, których do zakończenia kontroli nie wyjaśniono.

W formie opisowej zaopiniowano natomiast sprawozdania Funduszu Reprywatyzacji, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Funduszu Dróg Samorządowych.

Sprawozdania Funduszu Reprywatyzacji zostały prawidłowo sporządzone pod względem formalnym i rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Niemniej jednak podjęte z opóźnieniem działania, mające na celu uzyskanie wiarygodnych i kompletnych dowodów księgowych potwierdzających operacje gospodarcze związane z decyzjami Komisji do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, spowodowały brak możliwości wiarygodnego ustalenia, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, kwoty przychodów, kosztów i należności, jakie powinny być

wykazane w sprawozdaniach: Rb-33, Rb-40 i Rb-N. Wydając opinię dotyczącą powyższego, Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę fakt, że żaden przepis prawa nie reguluje wprost przekazania dokumentów księgowych dysponentowi funduszu przez Prezydenta m.st. Warszawy, Ministerstwo Sprawiedliwości lub inny właściwy organ czy urząd. Nie bez znaczenia był również krótki czas od wejścia w życie zmiany ustawy o komercjalizacji do końca okresu sprawozdawczego, co pozostawiło dysponentowi funduszu ograniczony czas na dokonanie analiz i podjęcie działań.

W formie opisowej zaopiniowano również sprawozdania Funduszu Dróg Samorządowych oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W pierwszym przypadku wpłynęły na to uwagi zgłoszone do sprawozdań Rb-33 i Rb-40, w których w kosztach okresu sprawozdawczego ujęto całkowitą wartość umów wieloletnich. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, jednak nie odzwierciedlały w pełni faktycznego stanu realizacji zadań Funduszu. Podstawą obniżenia opinii o sprawozdaniach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie były zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli do trwałości i wiarygodności ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia, skutkujące odstąpieniem od oceny sprawozdań Rb-N i Rb-Z tej jednostki. Pozytywnie zostało natomiast zaopiniowane sprawozdanie z wykonania planu finansowego oraz sprawozdanie Rb-BZ2 tej państwowej osoby prawnej.

IX. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

- **W 2020 r. miały miejsce rekordowe przyrosty długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zarówno w ujęciu nominalnym, jak i ich relacji do produktu krajowego brutto. Były one głównie skutkiem zaciągania zobowiązań na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 i jej skutkom gospodarczym.**
- **Na koniec 2020 r. wystąpiła rekordowa różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym, sięgająca 9,7% produktu krajowego brutto. Jej wzrost był wynikiem finansowania tarcz finansowych i antykryzysowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w formie, która nie jest wykazywana w długu obliczanym według metodologii krajowej, a jedynie według metodologii unijnej.**
- **Gdyby dłużne finansowanie przeciwdziałania epidemii COVID-19 i jej skutkom gospodarczym było zapewnione bezpośrednio przez Skarb Państwa, państwowy dług publiczny najpóźniej w 2021 r. przekroczyłby 55% produktu krajowego brutto. Uniknięcie przekroczenia tego progu powoduje, że nie będzie konieczne wdrożenie rozwiązań stabilizujących finanse publiczne przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Będzie się to jednak wiązało z ponoszeniem wyższych łącznych kosztów finansowania niż przy bezpośrednim zaciąganiu zobowiązań przez Skarb Państwa.**
- **Spłata zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest objęta gwarancjami Skarbu Państwa, których udzielenie zostało wyłączone z limitów określonych w ustawie budżetowej. Oznacza to wyłączenie tych pozycji potencjalnych zobowiązań spod kontroli Parlamentu, dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej.**

1. Dług Skarbu Państwa

Wielkość długu Skarbu Państwa

Na koniec 2020 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 1 097 479,8 mln zł[386] i było o 124 141,6 mln zł (o 12,8%) wyższe niż na koniec 2019 r. W ostatnich latach nie notowano rocznych przyrostów długu Skarbu Państwa przekraczających 100 000 mln zł, a w latach 2014 i 2017 miały nawet miejsce spadki tych zobowiązań.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2020 r. okazał się być wyższy o 72,2 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023*. Był natomiast niższy o 20,3 mld zł od prognozy przedstawionej we wrześniu 2020 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024*. Strategia ta uwzględniała prognozowane skutki epidemii COVID-19 dla sytuacji finansów publicznych. Jednak zasadnicza część Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 umiejscowionego w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz tak zwanych tarcz finansowych nie była finansowana przez zaciąganie długu bezpośrednio przez Skarb Państwa.

386 Według danych na 15 maja 2021 r.

W związku z tym zobowiązania z tego tytułu nie zwiększyły długu Skarbu Państwa i tym samym państwowego długu publicznego, lecz jedynie dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (obliczany według metodologii unijnej). Spłata tego zadłużenia jest gwarantowana przez Skarb Państwa, a koszty jego obsługi są wyższe niż koszty obsługi długu Skarbu Państwa. Szerzej zostało to przedstawione w dalszych częściach tego rozdziału.

Relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto wyniosła 47,2% wobec planowanych w tych strategiach poziomów 43,2% i 50%. Była ona wyższa od relacji na koniec 2019 r. o 4,8 punktu procentowego. W latach 2017–2019 relacja ta corocznie się obniżała – z 46,7% w 2017 r. do 42,4% w 2019 r., co było wynikiem zadłużania się w tempie wolniejszym niż przyrost produktu krajowego brutto.

W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024*, prognozowany jest wzrost długu Skarbu Państwa do 1217 mld zł na koniec 2021 r. Oznacza to, że 2021 r. byłby kolejnym rokiem, w którym przyrost długu Skarbu Państwa sięgnąłby około 120 mld zł.

Stwierdzona przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowość w obliczeniu długu Skarbu Państwa na koniec 2020 r., polegająca na jego zaniżeniu o 9 mln zł, została wyeliminowana w trakcie kontroli.

Przyczyny wzrostu dług Skarbu Państwa

Na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2020 r. wpłynęły trzy grupy czynników wyodrębnione przez Ministerstwo Finansów:
- finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2020 r.,
- czynniki niewynikające z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych,
- zmiany pozostałego długu Skarbu Państwa, na którego kształtowanie się nie ma bezpośredniego wpływu Minister Finansów.

Konieczność sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2020 r. spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa o 50 010,3 mln zł. Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe wpłynęły deficyty budżetu państwa w wysokości 84 980,5 mln zł i budżetu środków europejskich – 1773,3 mln zł oraz saldo pożyczek udzielonych 410,7 mln zł. Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu wynikało z dodatniego salda przychodów i rozchodów z tytułu:
- depozytów jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych złożonych u Ministra Finansów – 31 736,6 mln zł,
- zarządzania środkami europejskimi[387] – 3922,8 mln zł,
- innych potrzeb pożyczkowych[388] – 1494,7 mln zł.

Szerzej kształtowanie się potrzeb pożyczkowych zostało omówione w rozdziale *VI. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich* w punkcie 5.

[387] Środki napływające z Unii Europejskiej nie są od razu przekazywane na dochody budżetu środków europejskich. Następuje to dopiero, gdy ponoszone są wydatki finansowane z tego budżetu lub rozliczane są wcześniejsze perspektywy finansowe Unii Europejskiej. Do tego czasu Minister Finansów wykorzystuje środki na inne potrzeby lub je lokuje. Jeśli w trakcie roku napływ środków unijnych jest wyższy niż środki przekazane przez Ministra Finansów na dochody budżetu środków europejskich, wpływa to zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto. Konieczność przekazania środków na dochody budżetu środków europejskich w wysokości przewyższającej ich napływ z Unii Europejskiej generuje potrzebę pożyczkową netto.

[388] Do kategorii innych potrzeb pożyczkowych zaliczone jest saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

Czynniki uznawane przez Ministerstwo Finansów za niewynikające z potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2020 r. spowodowały zwiększenie długu Skarbu Państwa o 66 498,6 mln zł. Zaliczało się do nich w szczególności zaciągnięcie długu w celu skumulowania środków na rachunkach na finansowanie wydatków i rozchodów w 2021 r. w wysokości 32 009,7 mln zł[389]. Nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie odrębnych ustaw spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa w 2020 r. o 18 283,3 mln zł. Zmiany kursów walut, w których wyrażony jest dług zagraniczny, zwiększyły wielkość długu w ujęciu złotowym o 17 788,5 mln zł. Saldo pozostałych czynników w tej grupie[390] wpłynęło na zmniejszenie długu o 1583 mln zł.

Wspomniane nieodpłatne przekazanie przez Ministra Finansów w 2020 r. skarbowych papierów wartościowych podmiotom uprawnionym na podstawie innych ustaw niż ustawa budżetowa obejmowało obligacje z terminem wykupu w 2022 r. i 2023 r. o wartości nominalnej 18 283,3 mln zł. W 2019 r. wartość skarbowych papierów wartościowych nieodpłatnie przekazanych uprawnionym podmiotom była trzykrotnie niższa, bowiem wyniosła 5860 mln zł[391].

W 2020 r. obligacjami Skarbu Państwa zostały dofinansowane następujące podmioty:

– Polski Fundusz Rozwoju S.A. na podstawie art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju[392] otrzymał obligacje o wartości 2600 mln zł.
– Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. na podstawie art. 21b ust. 1–3 ustawy o systemie instytucji rozwoju przekazano obligacje o wartości 1700 mln zł.
– Uczelnie wyższe (889,5 mln zł), Narodowe Centrum Nauki (100 mln zł) oraz Centrum Łukasiewicz (143,8 mln zł) na podstawie art. 19 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 otrzymały obligacje o łącznej wartości 1133,3 mln zł. W 2019 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[393] oraz ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, uczelnie publiczne i niepubliczne uprawnione do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznych oraz międzynarodowy instytut naukowy otrzymały nieodpłatnie obligacje Skarbu Państwa o wartości nominalnej 3000 mln zł.
– Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. i rozgłośnie regionalne na podstawie art. 11b ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych[394] nieodpłatnie otrzymały skarbowe papiery wartościowe o wartości 1950 mln zł. Środki te miały być rekompensatą za utracone w latach 2018–2020 wpływy z opłat abonamentowych w następstwie zwolnień ustawowych. Miały zostać przeznaczone na realizację przez te jednostki misji publicznej. Była to trzecia rekompensata utraconych wpływów z abonamentu. Wcześniej, w 2017 r. wymienione podmioty otrzymały 980 mln zł w ramach wydatków części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Kwota ta zwiększyła zatem deficyt budżetu państwa i stanowiła element potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pokrytych przez zaciągnięcie długu Skarbu Państwa. W 2019 r. dofinansowanie w postaci nieodpłatnego przekazania obligacji Skarbu Państwa o wartości nominalnej

389 Kwota ta przedstawia wzrost poziomu środków złotowych (memoriałowo) w 2020 r. w stosunku do stanu na koniec 2019 r. (z 19 304 mln zł do 30 321,9 mln zł) oraz saldo przepływów walutowych (20 991,7 mln zł).

390 Do czynników tych należy dyskonto, indeksacja skarbowych papierów wartościowych, transakcje *sell-buy-back*.

391 Obligacje o wartości 5860 mln zł zostały w 2019 r. przekazane uczelniom publicznym oraz międzynarodowemu instytutowi naukowemu (3000 mln zł), Funduszowi Dróg Samorządowych (1600 mln zł) oraz jednostkom publicznej radiofonii i telewizji (1260 mln zł).

392 Dz. U. z 2020 r. poz. 2011, ze zm.

393 Dz. U. poz. 1669, ze zm.

394 Dz. U. z 2020 r. poz. 1689.

1260 mln zł odbyło się, tak jak w 2020 r., już poza rachunkiem deficytu. Łączna wartość rekompensat z tytułu ubytku w opłatach abonamentowych otrzymanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji wyniosła do 31 grudnia 2020 r. 4190 mln zł.

– Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna otrzymały obligacje o wartości 4900 mln zł na podstawie art. 33w ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 33y ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"[395]. Do 2024 r. łączna wartość obligacji przekazanych tej spółce przez Ministra Finansów może wynieść 11 300 mln zł.
– Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. otrzymały 1000 mln zł na podstawie art. 39a i art. 39c ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych[396].

Ponadto Minister Finansów wyemitował i przekazał Bankowi Gospodarstwa Krajowego obligacje o wartości 5000 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie funduszu statutowego. Podstawą prawną tej operacji był art. 5a ust. 1 i 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego[397]. Poprzednie dokapitalizowania tego banku miały miejsce w listopadzie 2017 r. (obligacje o wartości nominalnej 3000 mln zł oraz środki pieniężne w wysokości 1500 mln zł), w sierpniu 2017 r. (obligacje o wartości nominalnej 2000 mln zł), w grudniu 2016 r. (obligacje o wartości nominalnej 3000 mln zł), w 2014 r. (obligacje o wartości nominalnej 1000 mln zł) oraz w 2013 r. (obligacje o wartości 2000 mln zł). Łącznie w latach 2013–2020 Bank Gospodarstwa Krajowego został dokapitalizowany przez Skarb Państwa kwotą 17 500 mln zł, która nie wpłynęła na wielkość deficytu. W 2013 r. Bank Gospodarstwa Krajowego wpłacił do budżetu państwa środki pieniężne w wysokości 1000 mln zł pochodzące z obniżenia funduszu statutowego, co wówczas wpłynęło na zmniejszenie deficytu.

Wzrost pozostałego długu Skarbu Państwa, na kształtowanie którego nie ma bezpośredniego wpływu Minister Finansów, wyniósł w 2020 r. 7632,8 mln zł. Wzrost ten wynikał z udzielenia pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 11 505 mln zł. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w 2019 r., gdy została zaciągnięta pożyczka w wysokości 8736,5 mln zł. Pożyczka z 2019 r. została umorzona 1 stycznia 2021 r. Obie pożyczki zostały udzielone na podstawie przepisów ustawy o Funduszu Solidarnościowym na sfinansowanie świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tak zwanej trzynastej emerytury). Suma tych pożyczek na koniec 2020 r. została wykazana w długu Skarbu Państwa, gdyż Fundusz Rezerwy Demograficznej posiada odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną[398]. Na zmniejszenie pozostałego długu Skarbu Państwa w stosunku do stanu na koniec 2019 r. wpłynął spadek o 3890,2 mln zł stanu zobowiązań z tytułu przyjęcia przez Ministra Finansów depozytów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, depozytów sądowych i innych depozytów, których wartość pomniejszono o wzajemne zobowiązania z ramach Skarbu Państwa.

W 2020 r., tak jak w 2019 r., ze środków Funduszu Pracy udzielona została także pożyczka Funduszowi Solidarnościowemu w wysokości 4000 mln zł. Zobowiązania Funduszu Solidarnościowego z tytułu tych pożyczek nie spowodowały jednak wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa. Fundusz Pracy

395 Dz. U. z 2021 r. poz. 146.

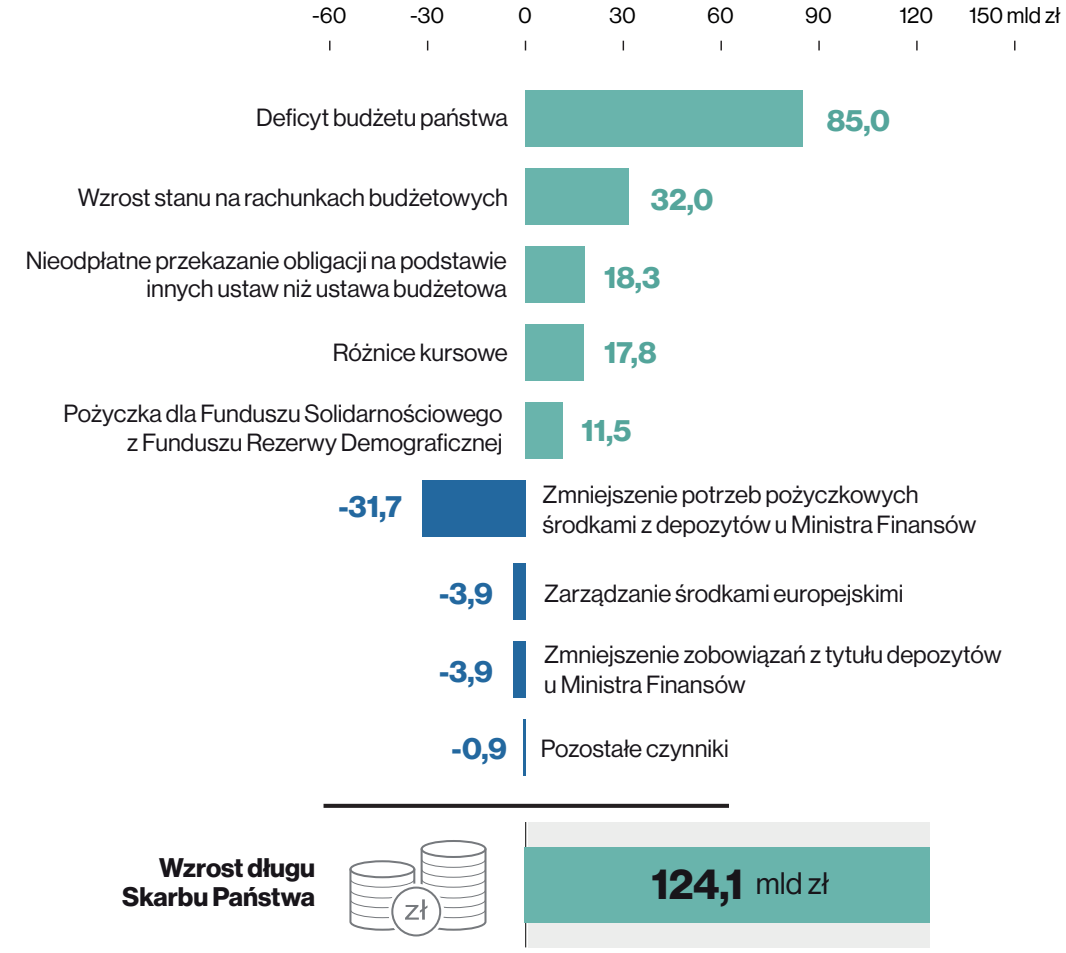
396 Dz. U. z 2020 r. poz. 2147, ze zm.

397 Dz. U. z 2020 r. poz. 1198, ze zm.

398 Zobowiązania Funduszu Solidarnościowego wobec Funduszu Rezerwy Demograficznej nie wpływa na wysokość państwowego długu publicznego, gdyż Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Rezerwy Demograficznej są jednostkami sektora finansów publicznych, a zobowiązania między tymi jednostkami podlegają wyłączeniu zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

nie posiada odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej. W związku z tym, na mocy art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nakazującego eliminację zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa, powyższe zobowiązanie Funduszu Solidarnościowego nie jest wykazywane jako dług Skarbu Państwa.

Infografika 40. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nieodpłatne przekazanie w 2020 r. skarbowych papierów wartościowych o wartości 18 283,3 mln zł oraz udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w wysokości 11 505 mln zł miało wprawdzie umocowanie w przepisach prawa, ale spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa łącznie o 29 788,3 mln zł, czyli odpowiadało za 24% wzrostu długu Skarbu Państwa w 2020 r.

Przeprowadzenie powyższych emisji obligacji oraz udzielenie Funduszowi Solidarnościowemu pożyczek, w tym przez Funduszu Pracy w wysokości 4 mld zł, pozwoliło uniknąć finansowania tych podmiotów w formach, które powiększyłyby deficyt budżetu państwa i zwiększyłyby potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa.

Instrumenty i miejsca emisji długu Skarbu Państwa

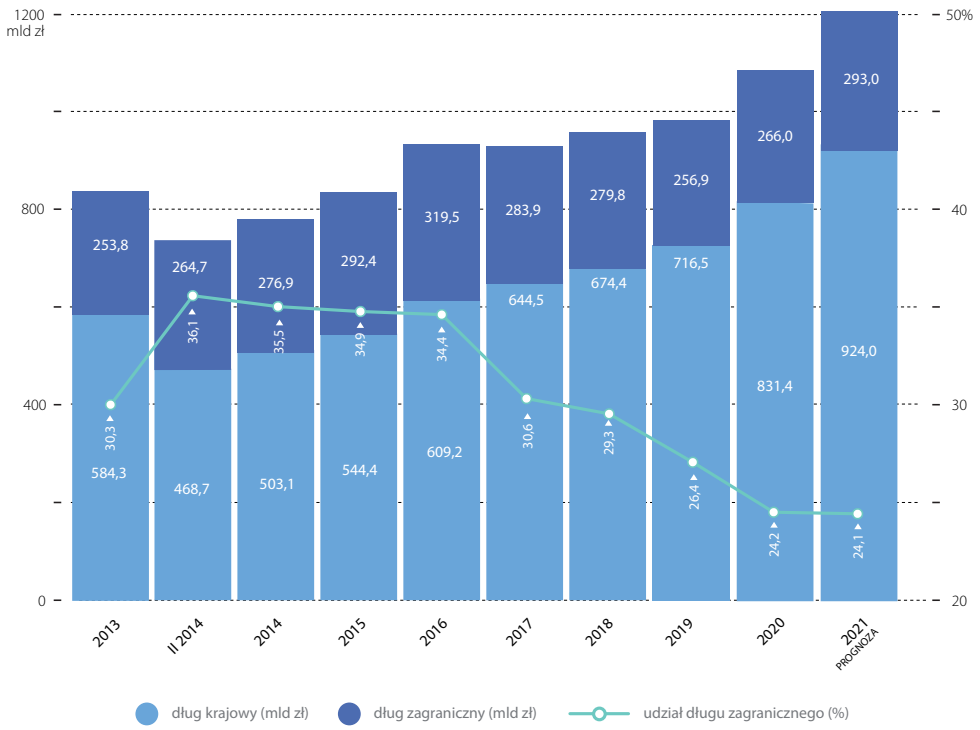
Struktura długu Skarbu Państwa według instrumentów dłużnych w 2020 r. nie uległa istotnym zmianom w stosunku do stanu w roku poprzednim. Skarbowe papiery wartościowe na koniec 2020 r. stanowiły 89,2% zadłużenia Skarbu Państwa wobec 89,1% rok wcześniej. Udział kredytów zaciągniętych przez Skarb Państwa w długu ogółem wyniósł 6,2%, to jest o 0,3 punktu procentowego mniej niż na koniec 2019 r. Udział pozostałego długu, obejmującego między innymi zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych i innych depozytów oraz pożyczek Funduszu Solidarnościowego, w zadłużeniu Skarbu Państwa wzrósł w ciągu roku o 0,2 punktu procentowego, z 4,4% na koniec 2019 r. do 4,6% na koniec 2020 r.

W 2020 r. utrzymany został, rozpoczęty w 2014 r., korzystny trend zmiany struktury długu Skarbu Państwa według miejsca jego emisji. Corocznie zmniejszeniu ulegał udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa. W wyniku tego relatywnie mniejsza część długu Skarbu Państwa obciążona jest ryzykiem kursowym, które na przestrzeni ostatnich lat częściej przyczyniało się do zwiększenia obciążeń związanych z obsługą zadłużenia niż ich zmniejszenia. Na koniec 2020 r. dług zagraniczny stanowił 24,2% zadłużenia Skarbu Państwa. Udział ten zmniejszył się w ciągu roku o 2,2 punktu procentowego. Zostało w ten sposób zrealizowane założenie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023* o obniżeniu tego wskaźnika poniżej 25%[399]. W 2014 r. uległ on skokowemu zwiększeniu z 30,3% (na początku roku) do 35,5% (na końcu roku) w związku z umorzeniem w lutym 2014 r. skarbowych papierów wartościowych przejętych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z otwartych funduszy emerytalnych w ramach zmian w systemie emerytalnym. Na koniec lutego 2014 r. wskaźnik ten wynosił 36,1%.

Na prognozowany w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. w wysokości 1217 mld zł złożyć ma się zadłużenie wyemitowane w kraju sięgające 924 mld zł oraz za granicą – 293 mld zł. Oznacza to, że na zakończenie 2021 r. udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa powinien zmniejszyć się nieznacznie do 24,1% (o 0,1 punktu procentowego).

[399] *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* zakłada utrzymanie udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa na poziomie poniżej 25%.

Infografika 41. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji i udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2013–2020 oraz prognoza tych wielkości na koniec 2021 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz prognozy wartości zadłużenia Skarbu Państwa według miejsca emisji na koniec 2021 r. zawarte w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024, str. 37.

Wierzyciele Skarbu Państwa

Od lutego 2014 r., z rekordowego poziomu 60% osiągniętego w wyniku umorzenia obligacji skarbowych odebranych otwartym funduszom emerytalnym, systematycznie obniżał się również udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa. Czyni to rynek długu i kurs złotego odporniejszymi na zawirowania. Jednocześnie odsetki wypłacane przez Skarb Państwa podmiotom krajowym zasilają polską gospodarkę. Na koniec 2020 r. udział inwestorów zagranicznych wśród wierzycieli Skarbu Państwa wyniósł 34% i był o 6,3 punktów procentowych niższy niż na koniec 2019 r. Do obniżenia tego wskaźnika w 2020 r. przyczyniło się zarówno zmniejszenie zaangażowania inwestorów zagranicznych w dług (o 19 169,3 mln zł), jak i wzrost zadłużenia Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych (o 143 311 mln zł). Zmniejszenie zaangażowania wierzycieli zagranicznych w długu Skarbu Państwa miało miejsce zarówno w wyniku wykupów długu wyemitowanego za granicą w walutach obcych, przewyższających wartość nowych emisji długu na tych rynkach, jak i z powodu zmniejszenia wartości obligacji nominowanych w złotych nabytych na rynku krajowym przez tych inwestorów.

W 2020 r. nowym wierzycielem Skarbu Państwa został Narodowy Bank Polski. Od marca 2020 r. prowadził on skup na rynku wtórnym skarbowych papierów wartościowych emitowanych przez Ministra Finansów. Według stanu na koniec 2020 r. polski bank centralny nabył obligacje skarbowe o wartości 53 558 mln zł.

Narodowy Bank Polski brał również bezpośredni udział w procesie finansowania zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, dokonując w 2020 r. skupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., w celu finansowania tak zwanych tarcz finansowych i antykryzysowych, oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Spłata tych zobowiązań jest objęta gwarancjami Skarbu Państwa. W 2020 r. Narodowy Bank Polski zakupił obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. o wartości 18 874 mln zł oraz obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego o wartości 34 708,9 mln zł.

Według stanu na koniec 2020 r. Narodowy Bank Polski nabył łącznie obligacje Skarbu Państwa oraz obligacje, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa, o łącznej wartości 107 140,9 mln zł. Według terminów zapadalności tych obligacji i przy założeniu konieczności spłaty wszystkich powyższych zobowiązań przez Skarb Państwa, rząd będzie musiał zapewnić najwyższe środki dla Narodowego Banku Polskiego na sfinansowanie tych zobowiązań w 2027 r. – 28 200,9 mln zł (26,3% kwoty 107 140,9 mln zł), w 2025 r. – 23 337,5 mln zł (21,8%) oraz w 2029 r. – 21 242,5 mln zł (19,8%).

Banki centralne w Europie, w podobny sposób jak Narodowy Bank Polski, wspierały antykryzysowe działania rządów, skupując na rynku wtórnym skarbowe papiery wartościowe wyemitowane w celu pozyskania środków na walkę z epidemią COVID-19. Podobne działania były prowadzone już wcześniej po wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r. Zostały nazwane luzowaniem ilościowym. Na przestrzeni lat, długi państw wobec banków centralnych urosły już do takich rozmiarów, że podnoszone są głosy, że mogą być niemożliwe do spłacenia. Jednocześnie dyskutowane są koncepcje rozwiązania tego problemu. Wśród nich najczęściej podnoszone są dwie.

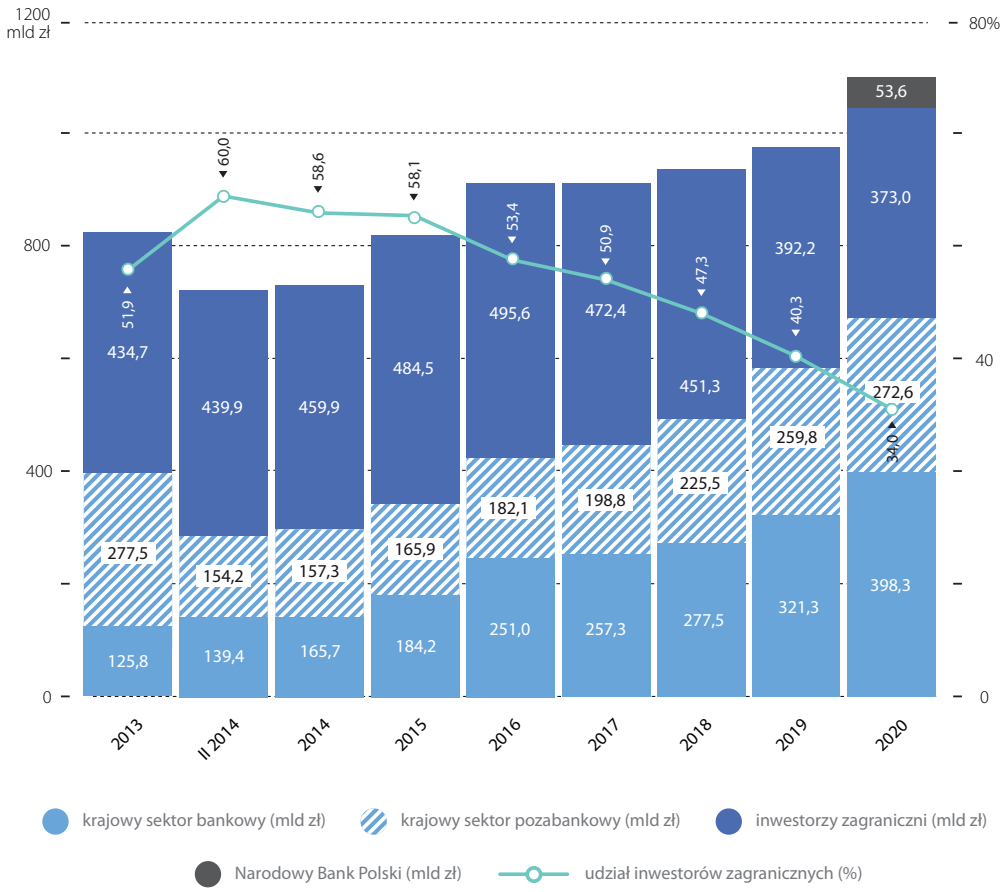
Pierwszą z nich jest zamiana skarbowych papierów wartościowych na dług wieczysty. Jest to dług niepodlegający wykupowi z zerowym oprocentowaniem. Przy tego typu konwersji wielkość długu Skarbu Państwa nie uległaby obniżeniu, ale zmniejszyłyby się koszty jego obsługi. Straty poniósłby bank centralny, gdyż w jego bilansie wartość godziwa tych obligacji wyniosłaby zero. Można przypuszczać, że w takiej sytuacji zmianie uległyby zasady rachunkowości, żeby bank centralny mógł wykazać w swoich księgach rachunkowych wartość nominalną obligacji wieczystych.

Drugą możliwością jest umorzenie skarbowych papierów wartościowych skupionych przez bank centralny. Zaletą umorzenia jest skokowy spadek długu Skarbu Państwa i spadek kosztów obsługi długu. Koszty umorzenia poniósłby bank centralny, co obniżyłoby jego kapitały własne. Zagrożeniem zastosowania umorzenia jest pokusa, że każdą nadzwyczajną potrzebę pożyczkową budżetu państwa będzie można sfinansować przez emisję skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez banki komercyjne i natychmiast odsprzedawanych do banku centralnego, a następnie umarzanych.

Narodowy Bank Polski przedstawił stanowisko, że skupowane przezeń obligacje w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku, a zatem obligacje skarbowe oraz objęte gwarancjami Skarbu Państwa obligacje Polskiego Fundusz Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego będą utrzymywane w portfelu Narodowego Banku Polskiego do terminu zapadalności. Zakłada się zatem, że emitenci wykupią je w terminie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, rząd powinien określić sposób obniżania zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu zakupionych przez Narodowy Bank Polski skarbowych papierów wartościowych oraz zobowiązań potencjalnych z tytułu obligacji, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa lub określić źródła zapewnienia środków na ich bieżącą obsługę i wykup w terminach zapadalności.

Infografika 42. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym i udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa w latach 2013–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników w Ministerstwie Finansów.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług zaciągnięty w kraju wyniósł na koniec 2020 r. 831 454,8 mln zł i był wyższy niż na koniec 2019 r. o 115 001,3 mln zł, to jest o 16,1%.

Dług w skarbowych papierach wartościowych był na koniec 2020 r. o 107 368,5 mln zł (o 15,9%) wyższy niż na koniec 2019 r., z tego w rynkowych skarbowych papierach wartościowych o 93 393,9 mln zł (o 14,5%) i w obligacjach oszczędnościowych o 13 974,6 mln zł (o 50,7%). Pozostałe zadłużenie krajowe wzrosło o 7632,8 mln zł (17,8%).

W 2020 r. odnotowano wzrost długu krajowego z tytułu wszystkich rodzajów obligacji stałoprocentowych: dwuletnich (o 21 887,1 mln zł), pięcioletnich (o 14 242,8 mln zł), dziesięcioletnich (o 45 007 mln zł), wieloletnich[400] (o 5597,8 mln zł), a także z tytułu obligacji indeksowanych (o 144,3 mln zł). Zwiększyły się także zobowiązania z tytułu bonów skarbowych (o 10 920,3 mln zł na koniec 2020 r.).

[400] O pierwotnym terminu wykupu powyżej 10 lat.

Zadłużenie z tytułu obligacji krajowych zmniejszyło się w 2020 r. tylko dla jednego rodzaju rynkowych skarbowych papierów wartościowych – wieloletnich obligacji zmiennoprocentowych[401] (o 4405,4 mln zł). Minister Finansów podjął decyzję o zwiększeniu wykupów na przetargach zamiany obligacji zmiennoprocentowych, wydając w zamian obligacje o oprocentowaniu stałym, gdy w marcu 2020 r. Narodowy Bank Polski rozpoczął skup obligacji skarbowych o stałym oprocentowaniu na rynku wtórnym. Wynikało to z kształtowania się bieżącej sytuacji rynkowej i konieczności ustabilizowania sytuacji na rynku obligacji zmiennoprocentowych w marcu i kwietniu 2020 r. Napięcia na tym rynku były efektem wysokiego poziomu zmienności cen i ograniczonej płynności w następstwie dużej fali umorzeń w funduszach inwestycyjnych, głównie w celu rzeczywistego lub prognozowanego łagodzenia pogorszenia sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych. Przetargi zamiany miały charakter niestandardowy. Dotyczyły nie tylko wykupu papierów zapadających w najbliższych miesiącach, ale także w dalszych latach. Częściowo obligacje te zostały wykupione za gotówkę.

Zadłużenie z tytułu obligacji oszczędnościowych sprzedawanych osobom fizycznym, stowarzyszeniom, innym organizacjom społecznym i zawodowym oraz fundacjom wpisanym do rejestru sądowego wyniosło na koniec 2020 r. 41 543,6 mln zł. Zwiększyło się ono o ponad połowę w stosunku do stanu na koniec 2019 r. (27 569 mln zł). Wzrost popularności obligacji oszczędnościowych skutkował zwiększeniem zadłużenia w prawie wszystkich instrumentach oferowanych w tym segmencie, poza obligacjami dziesięciomiesięcznymi premiowymi oraz trzyletnimi zmiennoprocentowymi. Było to zapewne spowodowane konkurencyjnością oferty obligacji detalicznych wobec lokat bankowych. Największy wzrost zadłużenia odnotowano z tytułu czteroletnich obligacji oprocentowanych według zmiennej stopy powiązanej ze wskaźnikiem inflacji.

Zadłużenie z tytułu obligacji oszczędnościowych sześcio- i dwunastoletnich skierowanych do beneficjentów programu *Rodzina 500 plus* wzrosło w 2020 r. o 150,4% do 337,2 mln zł, ale ich udział w długu z tytułu obligacji oszczędnościowych na koniec 2020 r. wyniósł jedynie 0,8%. Przyczynił się do tego stosunkowo niewielki poziom akumulacji tych środków przekazywanych w ramach programu. Ich większość była przeznaczana na bieżącą konsumpcję[402].

W 2020 r. o 7632,8 mln zł (o 17,8%) wzrosło tak zwane pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa. W największym stopniu przyczyniło się do tego udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (11 505 mln zł). Zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych i innych depozytów w ciągu 2020 r. zmniejszyły się o 3890,2 mln zł. Ich suma ujęta w długu Skarbu Państwa na koniec 2020 r. wyniosła 30 196,3 mln zł. Kwota ta nie obejmowała całości zobowiązań z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów według stanu na 31 grudnia 2020 r. w wysokości 101 878,6 mln zł. Przy określaniu zobowiązań Skarbu Państwa przeprowadzana jest bowiem, przewidziana w art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, eliminacja zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa.

[401] Oprocentowanie zmienne ustalane jest głównie na podstawie stawek WIBOR 6M na rynku międzybankowym.

[402] https://energiapress.pl/news/834/na-co-idzie-500-4-lata-po-starcie-programu/set/page/1.

Tabela 61. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	Zmiana 2019-2020	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	**928 473,0**	**954 269,3**	**973 338,2**	**1 097 479,8**	**124 141,6**	**12,8**
Dług krajowy Skarbu Państwa	**644 533,1**	**674 422,0**	**716 453,5**	**831 454,8**	**115 001,3**	**16,1**
Skarbowe papiery wartościowe	621 103,1	646 894,9	673 619,4	780 987,9	107 368,5	15,9
obligacje rynkowe	605 711,1	627 157,3	646 050,4	739 444,3	93 393,9	14,5
obligacje oszczędnościowe	15 392,0	19 737,6	27 569,0	41 543,6	13 974,6	50,7
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	23 430,0	27 527,1	42 834,1	50 466,9	7 632,8	17,8
depozyty jednostek sektora finansów publicznych[1]	18 526,4	21 678,1	27 328,4	23 192,6	-4 135,7	-15,1
pozostałe depozyty[2]	4 227,9	5 820,0	6 758,2	7 003,7	245,5	3,6
pożyczki Funduszu Solidarnościowego	-	-	8 736,5	20 241,5	11 505,0	131,7
zobowiązania wymagalne	672,2	25,5	7,6	16,4	8,9	117,6
przedpłaty na samochody i inne tytułu dłużne	3,5	3,5	3,6	12,7	9,1	255,1

[1] Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, w tym depozyty sądowe.

[2] Depozyty od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozyty sądowe od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozyty zabezpieczające wynikające z umów CSA *(Credit Support Annex)*.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w wyrażeniu złotowym wyniosło na koniec 2020 r. 266 025,1 mln zł. Wzrosło ono w stosunku do stanu na koniec 2019 r. o 9140,4 mln zł (o 3,6%). Było to głównie efektem zmian kursów złotego do walut obcych, w jakich nominowane było zadłużenie zagraniczne. W 2020 r. dokonywano terminowego wykupu długu z tytułu obligacji, kredytów i pożyczek zagranicznych oraz częściowo zrezygnowano z finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa przez zaciągnięcie długu na rynkach zagranicznych. Nie były dokonywane przedterminowe wykupy obligacji, ani przedterminowe spłaty pożyczek lub kredytów.

Skutkowało to obniżeniem zadłużenia w obligacjach zagranicznych o 1550 mln euro oraz o 10 000 mln jenów japońskich. Na niezmienionym poziomie w stosunku do stanu na koniec 2019 r. pozostało zadłużenie wyrażone w dolarach amerykańskich i frankach szwajcarskich. Zadłużenie z tytułu emisji obligacji zagranicznych wyrażone w walutach obcych nie wzrosło, ale przeliczone na złote według kursów na 31 grudnia 2020 r. zwiększyło się w ciągu roku o 4564,5 mln zł z powodu osłabienia złotego.

Zmniejszyło się także zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych o 153,6 mln euro, ale wyrażone w złotych wzrosło o 4575,9 mln zł. Różnica ta była także wynikiem osłabienia złotego do euro.

Tabela 62. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	Zmiana 2019-2020	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	**928 473,0**	**954 269,3**	**973 338,2**	**1 097 479,8**	**124 141,6**	**12,8**
Dług zagraniczny Skarbu Państwa	**283 939,9**	**279 847,2**	**256 884,7**	**266 025,1**	**9 140,4**	**3,6**
Skarbowe papiery wartościowe	213 102,2	211 128,1	193 721,8	198 286,3	4 564,5	2,4
Kredyty i pożyczki zagraniczne	70 822,6	68 719,1	63 162,9	67 738,8	4 575,9	7,2
- Europejski Bank Inwestycyjny	40 681,1	38 725,1	34 528,4	33 184,3	-1 344,1	-3,9
- Bank Światowy	29 262,1	29 044,2	27 732,8	28 892,4	1 159,6	4,2
- Bank Rozwoju Rady Europy	879,4	949,8	901,7	1 047,4	145,6	16,1
- Unia Europejska	-	-	-	4 614,8	4 614,8	x
Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	15,1	0,0	0,0	0,0	-0,0	-61,4
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)	3,4813	3,7597	3,7977	3,7584	-0,0393	-1,0
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)	4,1709	4,3000	4,2585	4,6148	0,3563	8,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa w 2020 r. odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023* oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* (dalej: Strategia). Realizacja Strategii przebiegała w warunkach zwiększonych wydatków publicznych ponoszonych na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 oraz niepewności, co do skali wzrostu rocznych potrzeb pożyczkowych netto, wobec założonych w ustawie budżetowej.

Podstawowym celem Strategii jest minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie, przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomów ryzyka. Minimalizacja kosztów obsługi długu jest rozumiana w dwóch aspektach: zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych oraz doboru instrumentów.

Po kontroli P/19/013 – *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek o rozważenie przeformułowania celu zarządzania długiem publicznym określonego w Strategii na rozliczalny oraz wprowadzenia wyznaczników, które będą określać stopień jego realizacji. Ministerstwo Finansów podjęło jednak decyzję o pozostawieniu celu Strategii w niezmienionym kształcie. Cel Strategii zarządzania długiem według Ministerstwa Finansów jest zgodny z międzynarodowymi wytycznymi opracowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy oraz powszechną praktyką w krajach rozwi-

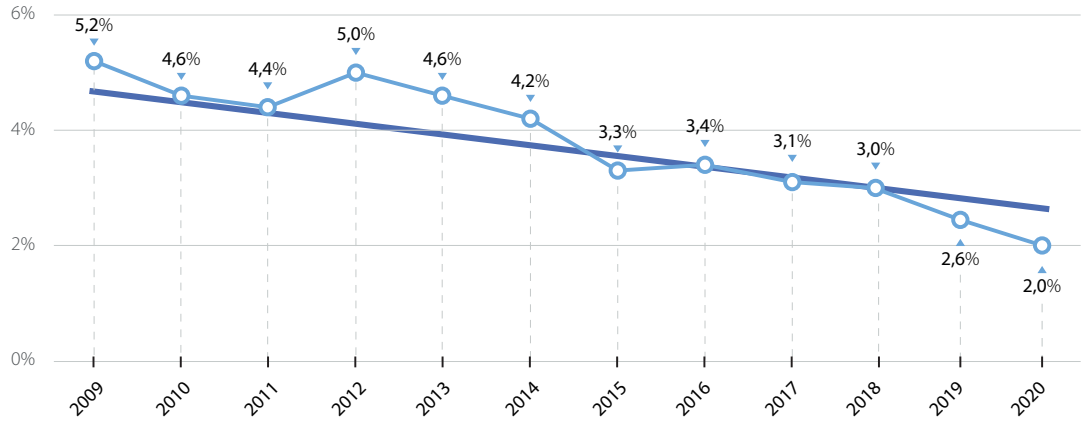
niętych. Zdaniem Ministerstwa Finansów w sensie formalnym cel Strategii jest w pełni mierzalny – zarówno w aspekcie długoterminowego kosztu, jak i ograniczeń na ryzyko.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, o ile faktycznie możliwe jest wyliczenie *ex post* kosztu obsługi długu dla dowolnie długiego okresu oraz bieżących parametrów ryzyka dla portfela długu, to nie oznacza, że można na tej podstawie jednoznacznie stwierdzić, że poniesiony koszt był faktycznie minimalny przy przyjętych ograniczeniach ryzyka i tym samym, że cel Strategii został zrealizowany. Z tego powodu treść wniosku pokontrolnego pozostaje aktualna, bowiem cel zarządzania długiem publicznym nadal sformułowany jest w sposób niemożliwy do skwantyfikowania.

Do najważniejszych działań służących minimalizacji kosztów obsługi długu, w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych, należy zaliczyć:
– politykę emisyjną zakładającą tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych – na koniec 2020 r. 15 emisji miało wartość przekraczającą 25 mld zł (tyle samo co na koniec 2019 r.), w tym 11 emisji było większych od 30 mld zł; duża wartość emisji w sposób istotny wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym;
– emisje obligacji na rynku euro o wartości zapewniającej płynność danej serii – w 2020 r. wyemitowano dwie serie obligacji o wartości powyżej 1 mld euro.

W 2020 r. obniżył się wskaźnik kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, obliczony jako relacja kosztów obsługi długu[403], pomniejszonych o dochody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych[404], do średniego poziomu zadłużenia Skarbu Państwa w roku. W 2020 r. wskaźnik ten osiągnął 2% wobec 2,6% w 2019 r. Jego spadek był wynikiem emitowania nowego długu o niższym oprocentowaniu niż dług dotychczasowy, spadku zmiennego oprocentowania skarbowych papierów wartościowych oraz wzrostu dochodów ze sprzedaży obligacji w 2020 r.

Infografika 43. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2009-2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zgodnie z założeniami Strategii głównym źródłem pokrycia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa były środki pozyskane w kraju przy uzupełniającej roli finansowania zagranicznego.

[403] Odsetki i dyskonto od obligacji i bonów skarbowych, odsetki od kredytów zagranicznych oraz od środków przejętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie

[404] Premia i narosłe odsetki wykupione przez inwestorów.

Największy udział w strukturze sprzedaży rynkowych skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy wyraźnie malejącym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu i obligacji zerokuponowych. Było to zgodne z celami Strategii obniżania ryzyka stopy procentowej, rozumianej jako ryzyko zmiany kosztów obsługi długu w efekcie zmian wysokości stóp procentowych. Źródłem tego ryzyka jest konieczność refinansowania długu zapadającego w przyszłości po nieznanych stopach procentowych oraz zmienność płatności kuponowych od zadłużenia o oprocentowaniu zmiennym.

Udział zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa spadł na koniec 2020 r. poniżej 25%, zgodnie z założeniami Strategii.

Strategia na lata 2020–2023, przyjęta w grudniu 2019 r., zakładała utrzymanie średniej zapadalności długu Skarbu Państwa w 2020 r. na poziomie zbliżonym do pięciu lat. Strategia na lata 2021–2024 wprowadziła możliwość przejściowych odchyleń od tej wartości wynikających z uwarunkowań rynkowych i budżetowych, związanych ze skutkami epidemii COVID-19. W 2020 r. nastąpiło obniżenie średniej zapadalności długu Skarbu Państwa z 4,97 lat na koniec 2019 r. do 4,63 lat na koniec 2020 r. Przy takich parametrach Rada Ministrów w Strategii na lata 2021–2024 obniżyła ocenę stopnia osiągnięcia założenia dotyczącego średniej zapadalności długu Skarbu Państwa z wysokiej do zadowalającej. Średnia zapadalność krajowego długu Skarbu Państwa zmniejszyła się z 4,53 lat na koniec 2019 r. do 4,23 lat na koniec 2020 r., oddalając się od założenia określonego w Strategii na lata 2020–2023, przewidującego utrzymanie tego wskaźnika na poziomie zbliżonym do 4,5 roku.

3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Art. 6 ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. upoważnił Ministra Finansów do udzielenia poręczeń i gwarancji do kwoty 200 000 mln zł. W limicie uwzględniono między innymi kwoty potencjalnego wsparcia udzielanego podmiotom na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym[405], ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej[406], a także podmiotom finansującym modernizację infrastruktury drogowej i kolejowej. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej limit został zwiększony do 500 000 mln zł z przeznaczeniem na ewentualne gwarancje, których konieczność udzielenia może wystąpić w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym epidemii COVID-19. W kwocie tej została uwzględniona możliwość udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa zarówno w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy, jak i poręczeń i gwarancji, których udzielenie mogłoby być ewentualnie przewidziane w nowo uchwalonych przepisach, na przykład adresowanych do sektora finansowego lub poszczególnych branż.

Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym[407] dokonano jednakże zmian art. 21aa ust. 3 ustawy o systemie instytucji rozwoju oraz art. 67 ust. 5 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (ustawa zmieniająca ustawę o COVID-19).

405 Dz. U. z 2016 r. poz. 1436.

406 Dz. U. z 2018 r. poz. 124, ze zm.

407 Dz. U. z 2021 r. poz. 839.

W wyniku tych zmian do gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu obligacji emitowanych w celu uzyskania środków na realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego w związku ze skutkami COVID-19 i za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przestał mieć zastosowanie art. 31 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[408]. Tym samym określona w art. 6 ustawy budżetowej łączna kwota, do wysokości której mogły być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, nie ma zastosowania do gwarancji spłat wymienionych zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego. Oznacza to, że udzielanie tego typu gwarancji zostało wyłączone spod kontroli Parlamentu dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej.

W 2020 r. przedmiotem analiz Ministerstwa Finansów było dwanaście wniosków o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa. W ramach ustalonego w znowelizowanej ustawie budżetowej limitu w wysokości 500 000 mln zł udzielone zostały cztery gwarancje na łączną kwotę 5094,3 mln zł. Został on zatem wykorzystany w 1%. W odniesieniu do siedmiu wniosków do końca 2020 r. nie została zakończona procedura udzielenia gwarancji. W jednym przypadku Bank Gospodarstwa Krajowego zrezygnował z emisji obligacji w 2020 r. na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego. Udzielone gwarancje dotyczyły spłat kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A. na sfinansowanie modernizacji infrastruktury drogowej i kolejowej. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu tych gwarancji.

Kwota gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa poza limitem określonym w art. 6 ustawy budżetowej wyniosła łącznie 188 105,4 mln zł. Gwarancjami na kwotę 116 933,9 mln zł objęte zostały spłaty zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego wynikające z obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19. Gwarancjami na kwotę 71 171,5 mln zł objęto również spłaty zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wynikające z obligacji wyemitowanych na realizację programu rządowego *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm*, programu rządowego *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm*, programu rządowego *Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm* oraz *Rządowego Programu wsparcia Polskich Linii Lotniczych LOT S.A.*. Gwarancje te udzielone zostały na podstawie art. 21aa ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju. W wyniku wprowadzonych zmian przepisów dla tych gwarancji nie stosowano postanowień dotyczących przeprowadzenia analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych gwarancji.

Termin zapadalności wyemitowanych obligacji, których spłatę zagwarantował Skarb Państwa wynosił od 5 do 20 lat, ich rentowności były o około 0,7 punktu procentowego wyższe niż rentowności podobnych obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych w tym samym czasie. Wypłata należnych odsetek od obligacji, następować będzie w rocznych okresach odsetkowych, począwszy od 2021 r. Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z gwarancji objęły do 100% pozostających do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z obligacji wraz ze 100% należnych odsetek.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19 środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w przy-

[408] Dz. U. z 2021 r. poz. 442, dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach. Art. 31 ustawy o poręczeniach i gwarancjach stanowi, iż łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, określa ustawa budżetowa.

padku niedoboru tych środków na rachunku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Zgodnie z art. 21a ust. 4 i ust. 5 ustawy o systemie instytucji rozwoju sposób zasilania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w celu spłaty zobowiązań wynikających z realizacji programów rządowych został określony w umowie z dnia 27 kwietnia 2020 r. o warunkach i trybie przekazywania środków na realizację programów rządowych zawartej pomiędzy Polskim Funduszem Rozwoju S.A. i Skarbem Państwa reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, konieczność przekazania środków przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i ministra właściwego do spraw gospodarki w celu terminowej obsługi spłaty zobowiązań przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. będzie prawdopodobnie generować potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

W 2020 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie udzielenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego gwarancji spłaty kredytu zaciągniętego przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. na częściowe sfinansowanie realizacji programu rządowego *Wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. inicjatyw pobudzających polską gospodarkę*. Zdecydowano o wydłużeniu terminu obowiązywania gwarancji do końca 2022 r. oraz o pomniejszeniu do 57,2 mln zł kwoty gwarancji, uwzględniając dotychczasowe spłaty dokonywane przez Agencję od 2010 r. Podjęcie uchwały poprzedzone było oceną ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu prolongowania gwarancji. Stanowiła ona podstawę do pozytywnej opinii o wydłużenie gwarancji wydanej przez Komisję do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów.

Łącznie potencjalne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2020 r. wyniosły 302 875,1 mln zł i zwiększyły się w porównaniu do stanu potencjalnych zobowiązań na koniec 2019 r. o 191 503,7 mln zł, to jest o 172%.

W 2020 r. z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa wniesione zostały opłaty prowizyjne w wysokości 18,9 mln zł, które wpłynęły na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Środki z tego rachunku, zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach w całości przekazane zostały na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania długiem Skarbu Państwa. Zwolnienie z obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej dotyczyło wszystkich gwarancji udzielonych w 2020 r. W przypadku jednej gwarancji spłaty kredytu zaciągniętego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w Europejskim Banku Inwestycyjnym zwolnienie nastąpiło na podstawie art. 2c ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach. Z obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej zwolnione były na podstawie art. 38 ust. 11 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[409] trzy gwarancje spłaty kredytów zaciągniętych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Europejskim Banku Inwestycyjnym, gwarancje wypłaty zobowiązań z wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie art. 67 ust. 7 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19. Zwolnienie z opłat dotyczyło także gwarancji wypłaty zobowiązań z wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. obligacji na realizację programów rządowych i nastąpiło na podstawie art. 21aa ust. 5 ustawy o systemie instytucji rozwoju.

Minister Finansów prowadził działania windykacyjne wobec podmiotów, za które Skarb Państwa dokonał w latach wcześniejszych spłaty zadłużenia, w związku z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. W wyniku tych działań w 2020 r. do budżetu państwa wpłynęły środki w wysokości 1,9 mln zł. Ponadto w związku z brakiem możliwości dalszego skutecznego egzekwowania długu Minister

[409] Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm.

Finansów wykreślił z ewidencji należności Skarbu Państwa wierzytelność w wysokości 1,7 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie odzyskiwania należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych w latach ubiegłych gwarancji.

4. Państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny to łączne zadłużenie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Jest to dług publiczny obliczany według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniach wykonawczych, czyli według metodologii krajowej. Państwowy dług publiczny grupuje zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych w trzech sektorach: rządowym, samorządowym i ubezpieczeń społecznych.

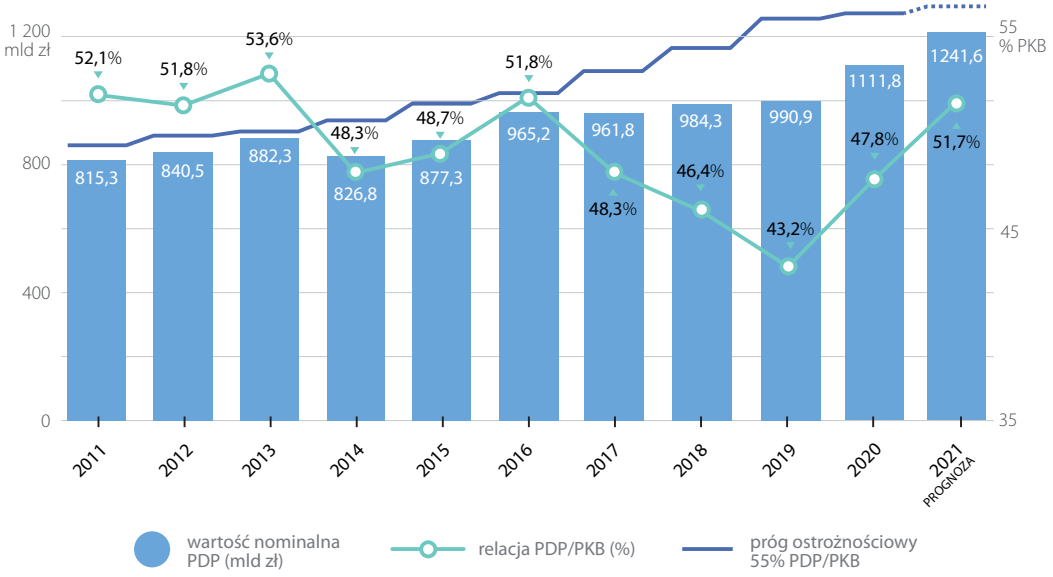
Państwowy dług publiczny na koniec 2020 r. wyniósł 1 111 797,7 mln zł[410] i stanowił równowartość 47,8% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2019 r. wartość państwowego długu publicznego wzrosła o 120 849,2 mln zł (o 12,2%), a relacja do produktu krajowego brutto zwiększyła się o 4,6 punktu procentowego (z 43,2%).

Zarówno wielkość państwowego długu publicznego na koniec 2020 r., jak i jego relacja do produktu krajowego brutto ukształtowały się powyżej prognoz zawartych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023*, ale dokument ten został zatwierdzony przez Radę Ministrów w grudniu 2019 r., to jest przed globalnym rozprzestrzenieniem się COVID-19. W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023* zaplanowano, że na koniec 2020 r. państwowy dług publiczny wyniesie 1039,8 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto 43,8%. W kolejnych latach relacja ta miała stopniowo obniżać się do 39,7% na koniec 2023 r. Planowana wielkość państwowego długu publicznego na koniec 2020 r. została skorygowana we wrześniu 2020 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* do 1126,5 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto do 50,4%.

W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* państwowy dług publiczny na koniec 2021 r. prognozowany jest w wysokości 1241,6 mld zł. Wzrost państwowego długu publicznego o około 130 mld zł byłby wyższy o około 9 mld zł niż zanotowany w 2020 r. Według prognoz zawartych w tym dokumencie planowana relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto na koniec 2021 r. wzrośnie drugi rok z rzędu, do 52,7%.

[410] Według danych na 15 maja 2021 r.

Infografika 44. Wartość nominalna państwowego długu publicznego (PDP) oraz jego relacja do produktu krajowego brutto (PDP/PKB) w latach 2011–2020 oraz prognoza tych wielkości na 2021 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz prognozy wysokości państwowego długu publicznego oraz jego relacji do produktu krajowego brutto na koniec 2021 r. zawarte w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024, str. 37.

Utrzymanie państwowego długu publicznego na koniec 2020 r. poniżej pierwszego progu ostrożnościowego, określonego w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych na poziomie 55% produktu krajowego brutto, było możliwe z uwagi na wyłączenie dłużnego finansowania działań publicznych na rzecz zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 poza jednostki sektora finansów publicznych – do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (100 747,4 mln zł) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (65 400 mln zł). Ustalenia dokonano na podstawie danych o państwowym długu publicznym na dzień 31 marca 2021 r. – 1 111 272,5 mln zł i przyjęciu szacunku wartości produktu krajowego brutto z 26 lutego 2021 r. – 2 317 089,2 mln zł. Przy przyjęciu danych z 13 maja 2021 r. – państwowego długu publicznego o wartości 1 111 797,7 mln zł oraz zaktualizowanej wysokości szacunku produktu krajowego brutto – 2 323 859 mln zł i po uwzględnieniu w państwowym długu publicznym wartości zobowiązań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wyniosłaby 55%.

Obsługa obligacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będzie generować wyższe koszty niż gdyby dług zaciągał bezpośrednio Skarb Państwa. Poddaje to w wątpliwość racjonalność utrzymywania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego w dotychczasowej formie oraz powiązanych z nim procedur ostrożnościowych, w sytuacji, gdy tworzone są regulacje umożliwiające ich obejście za cenę ponoszenia wyższych kosztów obciążających Państwo i obywateli.

Przekroczenie tego progu nie oznacza automatycznie konieczności zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych określonych w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż w takim przypadku, zgodnie z art. 86 ust. 3 tej ustawy, należy obliczyć państwowy dług publiczny według zasad określonych w jej art. 38a ust. 4, to jest z uwzględnieniem kursów średnich dla obli-

czenia zadłużenia zagranicznego oraz po odjęciu kwot wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym. Dopiero, gdy tak obliczona wartość państwowego długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto przekroczy 55% należy zastosować procedury ostrożnościowe określone w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Państwowy dług publiczny obliczony na koniec 2020 r. według zasad określonych w art. 38a ust. 4 ustawy o finansach publicznych nawet po uwzględnieniu dłużnego finansowania ze strony Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w relacji do produktu krajowego brutto nie przekroczył poziomu 55%. Nie ma jednak gwarancji, że tak nie stałoby się w kolejnych latach wobec prognozowanych dalszych znaczących przyrostów zadłużenia.

Istnieje również ryzyko, że w przyszłości wykup obligacji wyemitowanych przez Polski Funduszu Rozwoju S.A. w celu finansowania tak zwanych tarcz finansowych, oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, których spłata została objęta gwarancjami Skarbu Państwa, stanie się istotnym elementem potrzeb pożyczkowych. Według stanu na koniec 2020 r. podmioty te wyemitowały obligacje o łącznej wartości 166 147,4 mln zł. Ich spłatę w całości lub części, będzie trzeba sfinansować przez emisję długu Skarbu Państwa lub po zasileniu w środki finansowe Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., którego forma może obciążyć wydatki, rozchody budżetu państwa lub innych jednostek sektora finansów publicznych i mieć formę pomocy bezzwrotnej. Obecnie nie jest określone, kiedy to nastąpi i z jakich źródeł nastąpi ostatecznie dofinansowanie. Nie wiadomo, czy w przyszłych latach zwiększone zostaną obciążenia fiskalne w celu wygenerowania wyższych dochodów budżetowych, czy zostanie zaciągnięty nowy dług na spłatę zadłużenia tych podmiotów.

Przy założeniu konieczności gwarantowanej spłaty wszystkich powyższych zobowiązań przez Skarb Państwa, Minister Finansów będzie musiał zapewnić najwyższe środki dla wierzycieli w 2025 r. – 58 571,3 mln zł (w tym 12 838,6 mln zł dla Narodowego Banku Polskiego), w 2027 r. – 46 985 mln zł (27 338,4 mln zł dla Narodowego Banku Polskiego) oraz w 2030 r. – 36 216,6 mln zł (8955,9 mln zł dla Narodowego Banku Polskiego). Ostatni termin zapadalności obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w 2020 r. przypada w 2030 r., a obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2040 r.

Zastosowanie rozwiązań związanych z finansowaniem zadań publicznych, jak zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19, przez jednostki, których dług nie jest zaliczany do państwowego długu publicznego nie było pierwszym przypadkiem, gdy zmieniano lub dostosowywano przepisy prawa. Tworzono także jednostki realizujące zadania państwa niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w celu uniknięcia przekroczenia progów ostrożnościowych związanych z poziomem państwowego długu publicznego określonych w ustawie o finansach publicznych lub obniżenia przyrostu długu publicznego. Przykładami takich działań były w przeszłości między innymi:

– wyłączenie od 2006 r. z tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego kwot przewidywanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (zobowiązania potencjalne ważone ryzykiem);
– przekazywanie zadań publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych, między innymi funduszom tworzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego, a w szczególności utworzenie w 2003 r. Krajowego Funduszu Drogowego realizującego zadania państwa w zakresie budowy dróg, którego zadłużenie nie zwiększa państwowego długu publicznego, gdyż Krajowy Fundusz Drogowy nie jest jednostką sektora finansów publicznych;
– wyłączenie stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przewidzianych dla przekroczenia progu ostrożnościowego 50% wartości państwowego długu publicznego w stosunku

do produktu krajowego brutto w 2013 r., a następnie usunięcie z ustawy o finansach publicznych tych procedur od 2014 r.;
– wprowadzenie w 2013 r. dodatkowych wytycznych do stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przewidzianych dla przekroczenia progu ostrożnościowego 55% wartości państwowego długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto – przeliczenie długu Skarbu Państwa według kursów średnich oraz uwzględnienie stanu wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym w przypadku przekroczenia wartości 55% dla relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto;
– umorzenie skarbowych papierów wartościowych przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nabytych przez Skarb Państwa w lutym 2014 r. skutkujące skokowym zmniejszeniem długu Skarbu Państwa i tym samym państwowego długu publicznego.

W ostatnich latach przeprowadzane były także operacje między jednostkami sektora finansów publicznych, które nie wpływały na wzrost zobowiązań długu Skarbu Państwa i/lub państwowego długu publicznego. Można do nich zaliczyć:
– udzielanie pożyczek z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych – wartość zobowiązań Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie była wliczana do długu Skarbu Państwa i była wyłączana z wartości państwowego długu publicznego – w trakcie eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, a pożyczki po wielokrotnych zmianach terminów ich spłaty zostały w całości umorzone;
– nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych jednostkom sektora finansów publicznych, w tym uczelniom publicznym (w 2019 r. i 2020 r.) i Funduszowi Dróg Samorządowych (w 2019 r.), oraz udzielanie w 2019 r. i 2020 r. pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej – zobowiązania z tytułu ich spłaty (w przypadku obligacji, do czasu ich zbycia na rynku wtórnym) zwiększały dług Skarbu Państwa, ale pozostawały bez wpływu na państwowy dług publiczny z powodu eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych;
– udzielenie w 2019 r. i 2020 r. pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Pracy – zobowiązania z tytułu spłaty tych pożyczek podlegają wyłączeniu z obliczenia długu Skarbu Państwa i tym samym z państwowego długu publicznego.

Na wzrost państwowego długu publicznego w 2020 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie zadłużenia sektora rządowego o 113 006 mln zł (o 12,5%). Niemal w całości było to wynikiem zwiększenia o 112 953,8 mln zł zadłużenia Skarbu Państwa ujętego w zadłużeniu tego sektora. Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych do zadłużenia Skarbu Państwa ujętego w państwowym długu publicznym, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie wliczono między innymi zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów (23 192,6 mln zł) oraz Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (8736,5 mln zł w 2019 r. i 11 505 mln zł w 2020 r.). Wartość długu Skarbu Państwa i tym samym państwowego długu publicznego pomniejszono również o należności Skarbu Państwa w wysokości 35 476,3 mln zł z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom. Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiadały obligacje skarbowe o wartości 30 967,7 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 3193,3 mln zł, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 1005 mln zł.

Dług sektora samorządowego wzrósł w 2020 r. o 7845 mln zł (o 9,4%), w tym o 7835,6 mln zł swoje zobowiązania zwiększyły jednostki samorządu terytorialnego, a o 25,4 mln zł wzrosło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych samorządom.

Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące prawie całość długu sektora ubezpieczeń społecznych, zmniejszyło się w 2020 r. o 1,7 mln zł (o 3%).

Wartość państwowego długu publicznego została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności jednostek sektora finansów publicznych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny. Stwierdzona przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowość polegająca na zaniżeniu długu Skarbu Państwa o 9 mln zł nie miała wpływu na prawidłowość obliczenia państwowego długu publicznego, gdyż korekta wysokości długu Skarbu Państwa została dokonana przed obliczeniem państwowego długu publicznego.

Tabela 63. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	Zmiana 2019-2020	
	mln zł					%
Państwowy dług publiczny (I+II+II)	**961 841,5**	**984 313,5**	**990 948,4**	**1 111 797,7**	**120 849,2**	**12,2**
I. Zadłużenie sektora rządowego	**892 272,2**	**907 315,9**	**907 650,0**	**1 020 651,0**	**113 006,0**	**12,5**
Skarb Państwa	890 687,1	905 593,7	905 615,4	1 018 569,2	112 953,8	12,5
Państwowe szkoły wyższe	339,4	347,8	383,4	355,9	–27,5	-7,2
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 240,0	1 365,4	1 614,3	1 656,6	42,3	2,6
Państwowe instytucje kultury	1,3	6,0	5,5	4,0	-1,5	-26,6
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	0,8	0,7	0,6	4,9	4,3	673,4
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	3,7	2,4	30,9	65,3	34,5	111,7
II. Zadłużenie sektora samorządowego	**69 504,2**	**76 928,5**	**83 241,2**	**91 086,1**	**7 845,0**	**9,4**
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	65 779,6	72 635,1	78 339,6	86 175,1	7 835,6	10,0
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	3 661,9	4 231,7	4 821,3	4 846,6	25,4	0,5
Samorządowe instytucje kultury	43,7	57,7	79,6	62,1	-17,5	-22,0

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	Zmiana 2019-2020	
	mln zł					%
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	19,0	3,9	0,7	2,3	1,5	206,7
III. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	**65,1**	**69,1**	**57,2**	**55,5**	**-1,7**	**-3,0**
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	-3,1
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	65,1	69,1	57,2	55,5	-1,7	-3,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest kategorią wyliczaną na podstawie metodologii ustalonej przez Komisję Europejską. Pozwala ona na dokonywanie porównań sytuacji między krajami Unii Europejskiej. Sektor instytucji rządowych i samorządowych tworzą dwie grupy podmiotów:

– jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych według metodologii krajowej,
– jednostki, które nie są częścią sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji według metodologii unijnej – ESA 2010[411].

Do drugiej grupy podmiotów zalicza się przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz szczególne przypadki jednostek publicznych. Są to między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, które są utworzone (lub powstały w wyniku przekształcania) i są kontrolowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki), fundusze emerytalne i gwarancyjne. Oznacza to, że do sektora instytucji rządowych i samorządowych, poza jednostkami sektora finansów publicznych, należą także fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy, a od 2020 r. także Fundusz Przeciwdziałania COVID-19), od 2020 r. Polski Funduszu Rozwoju S.A. (w zakresie transakcji związanych z finansowaniem tak zwanych tarcz finansowych), Bankowy Fundusz Gwarancyjny wraz z funduszami ochrony środków gwarantowanych w bankach komercyjnych oraz niektóre przedsiębiorstwa publiczne spełniające definicję ustaloną przez Komisję Europejską. Ponadto w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Należą do nich zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź

411 Metodologia ESA 2010 – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych określona jest w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej.

zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne operacje oraz zobowiązania wymagalne z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są uwzględniane zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych. Są one zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wielkość tego długu wpływa także przeliczenie na złote po kursie z końca roku walut wymienianych w ramach transakcji na instrumentach pochodnych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2020 r. 1 336 087,3 mln zł[412], co odpowiadało 57,5% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2019 r. oznaczało to wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 290 441 mln zł (o 27,8%) oraz wzrost relacji tego zadłużenia do produktu krajowego brutto o 11,9 punktu procentowego. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2020 r. ukształtował się na poziomie o 232,9 mld zł wyższym, a relacja do produktu krajowego brutto na poziomie o 11 punktów procentowych wyższym, niż prognozy tych wielkości zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023* (1103,2 mld zł, 46,5% produktu krajowego brutto). W stosunku do skorygowanych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* prognoz (1384 mld zł, 61,9% produktu krajowego brutto) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był niższy o 47,9 mld zł, a relacja do produktu krajowego brutto mniejsza o 4,4 punktu procentowego od wielkości planowanych.

W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* na koniec 2021 r. prognozowano wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 1510,8 mld zł. Według prognoz zawartych w tym dokumencie planowana relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto na koniec 2021 r. ma wzrosnąć do 64,1%. Będzie zatem przekraczać próg 60% stanowiący wartość referencyjną określoną w Traktacie z Maastricht. W związku z obserwowanym w całej Unii Europejskiej poważnym spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19 Komisja Europejska uruchomiła tak zwaną ogólną klauzulę wyjścia, przewidzianą w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Klauzula ta umożliwia państwom członkowskim czasowe odejście od zaleceń Rady Ecofin, dotyczących średniookresowego celu budżetowego. Elastyczne podejście Unii Europejskiej nie zawiesza unijnych reguł budżetowych ani nie wyklucza procedury nadmiernego deficytu, ma natomiast ułatwić skoordynowaną reakcję państw na kryzys. Oznacza to, że w średnioterminowej perspektywie Polska powinna podjąć wysiłek sprowadzenia relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto poniżej 60%.

Na koniec 2020 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był o 224 289,7 mln zł wyższy niż państwowy dług publiczny. Była to rekordowa różnica między długiem liczonym według metodologii unijnej i krajowej. Odpowiadała ona 9,7% produktu krajowego brutto i stanowiła 20,2% państwowego długu publicznego. Wcześniej największa rozpiętość między oboma wielkościami wystąpiła w 2019 r., gdy sięgnęła 54 697,9 mln zł. Stanowiła wówczas równowartości 2,4% produktu krajowego brutto i 5,5% państwowego długu publicznego na koniec 2019 r. Przyczyną wzrostu omawianej rozbieżności było ujęcie w 2020 r. w długu publicznym obliczanym według metodologii unijnej zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu tarcz finansowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Pełen zakres różnic między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2020 r. przedstawia poniższa tabela.

[412] Według danych na 15 maja 2021 r.

Tabela 64. Różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2020 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 1 111 797,7 mln zł	
Zwiększenia – razem 246 941,3 mln zł, w tym (w mln zł):	
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego[1]	53 222,8
– zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[1]	99 448,9
– zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju – tarcze finansowe	65 400,0
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	18 458,1
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	8 995,6
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	816,3
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS[2]	595,3
– zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	4,2
Zmniejszenia – razem 22 651,7 mln zł, w tym (w mln zł):	
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz funduszów ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	18 972,9
– skarbowe papiery wartościowe i depozyty funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunku Ministra Finansów	1 994,2
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	1 684,6
Saldo – zwiększenie o 224 289,7 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 1 336 087,4 mln zł	

[1] Wartość zadłużenia skonsolidowana w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

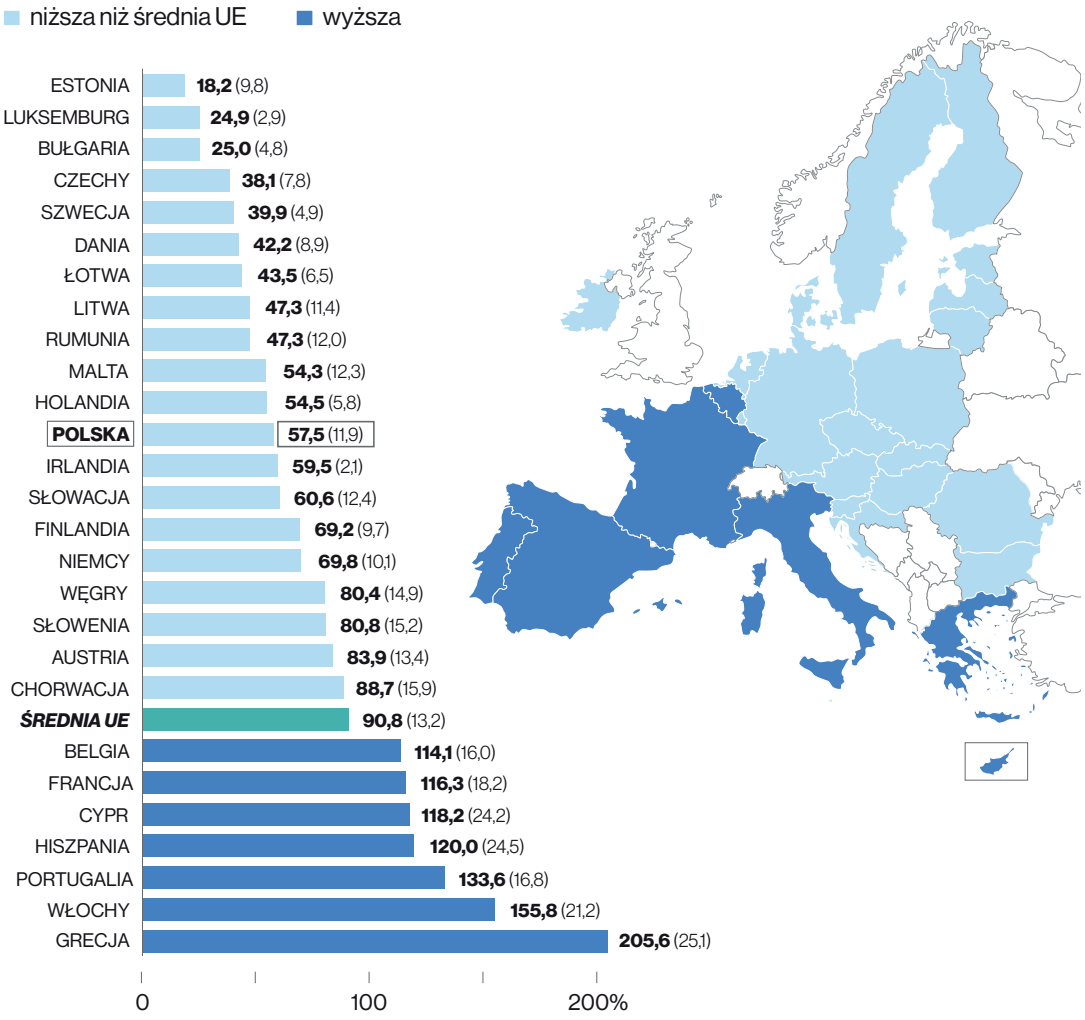
[2] Transakcje typu CIRS (*Currency Interest Rate Swap*) polegają na zamianie kwoty zadłużenia nominowanego w jednej walucie na inną walutę przy innych stawkach oprocentowania. Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Według stanu na koniec 2020 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się znacznie poniżej średniej wartości tego wskaźnika dla 27 krajów należących w tym czasie do Unii Europejskiej wynoszącej 90,8%. Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło jedenaście państw[413]. Spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczające 100% produktu krajowego brutto odnotowały na koniec 2020 r. Belgia, Francja, Cypr, Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja.

[413] https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do.

Infografika 45. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2020 r. (w nawiasach zmiana tej relacji w stosunku do relacji w 2019 r. w punktach procentowych)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych na 15 maja 2021 r. dla Polski według Ministerstwa Finansów, dla pozostałych krajów Unii Europejskiej według Eurostat.

X. DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

- **Z treści Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2020 r. wyniosły 1028,9 mld zł, a wydatki 1058,3 mld zł. Deficyt w wysokości 29,4 mld zł był znacząco niższy od średniego deficytu sektora finansów publicznych w latach 2010–2019.**
- **Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wyniósł 161,5 mld zł i był 5,5-krotnie wyższy od deficytu sektora finansów publicznych. Tak wysoka różnica oznacza, że zestawienie danych dotyczące sektora finansów publicznych, zawarte w wyżej wymienionym sprawozdaniu nie odzwierciedla w sposób kompleksowy sytuacji finansowej państwa.**
- **W odróżnieniu od sektora przedsiębiorstw, w którym skutki recesji przełożyły się na obniżenie skali inwestycji, w sektorze finansów publicznych utrzymał się wysoki poziom wydatków majątkowych. W 2020 r. wydatki majątkowe sektora finansów publicznych były o 13,5% wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 113,9 mld zł. Wartość tych wydatków w relacji do produktu krajowego brutto była w 2020 r. najwyższa w ciągu ostatnich ośmiu lat.**

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.* dochody sektora finansów publicznych wyniosły w 2020 r. 1028,9 mld zł, a wydatki 1058,3 mld zł[414]. Tym samym po raz pierwszy od trzech lat wykazano deficyt sektora finansów publicznych, który wyniósł 29,4 mld zł. Deficyt ten był stosunkowo niski, jeżeli weźmie się pod uwagę recesję gospodarczą występującą w Polsce przez większą część 2020 r. Dla porównania w latach 2009–2011 deficyt sektora finansów publicznych przekraczał 70 mld zł, a w latach 2014–2016 wynosił około 48 mld zł. Średni deficyt tego sektora w latach 2010–2019 był o 15 mld zł większy niż w roku 2020. Dane te świadczyłyby o korzystnej sytuacji finansów publicznych w Polsce, gdyby nie fakt, że dużej części operacji prowadzących do zwiększenia długu publicznego nie ujęto w obliczeniach dotyczących sektora finansów publicznych. Pominięcie przez Ministerstwo Finansów tych operacji w obliczeniach było zgodne z przyjętą metodyką i wynikało z zastosowania przepisów ustawy o finansach publicznych, dlatego Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje formalnej poprawności tych obliczeń. Jednakże wskazuje na potrzebę wyeliminowania różnic metodologicznych w ujęciu krajowym i unijnym, prowadzących do przedstawiania istotnie różnych danych doty-

414 W niniejszym rozdziale poprzez dochody i wydatki publiczne rozumie się – w zależności od kontekstu – dochody i wydatki sektora finansów publicznych obliczane w Ministerstwie Finansów zgodnie z metodologią krajową i publikowane w *sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa* lub dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczane zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. Zarówno sektor finansów publicznych, jak i sektor instytucji rządowych i samorządowych dzielą się na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, różny jest jednak zakres podmiotowy tych sektorów i podsektorów w zależności od przyjętej metodologii (sektor instytucji rządowych i samorządowych wraz z przypisanymi do niego podsektorami obejmuje znacznie większą grupę jednostek niż sektor finansów publicznych). Przy ustalaniu wielkości dochodów i wydatków publicznych eliminuje się przepływy (transfery) wewnątrz sektora finansów publicznych i wewnątrz sektora instytucji rządowych i samorządowych.

czących stopnia nierównowagi finansów publicznych, w wyniku czego dane w ujęciu krajowym przedstawiają dużo korzystniejszą sytuację niż rzeczywista. Problem ten został opisany w dalszej części niniejszego rozdziału.

Tabela 65. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2020

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mld zł									
Dochody według Ministra Finansów	604,2	651,1	650,3	677,2	687,8	701,9	776,1	864,9	925,0	1028,9
Dochody według Najwyższej Izby Kontroli	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7	698,7	772,9	861,6	925,0	1028,9
Wydatki według Ministra Finansów	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	748,0	790,3	860,8	923,4	1058,3
Wydatki według Najwyższej Izby Kontroli	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	747,9	790,3	860,8	923,4	1058,3
Wynik według Ministra Finansów	-55,9	-38,2	-48,9	-39,7	-44,1	-46,1	-14,2	4,2	1,6	-29,4
Wynik według Najwyższej Izby Kontroli	-71,3	-46,3	-59,6	-48,0	-47,2	-49,3	-17,4	0,9	1,6	-29,4
	rok poprzedni = 100									
Dochody według Ministra Finansów	109,6	107,8	99,9	104,1	101,6	102,1	110,6	111,4	106,9	111,2
Dochody według Najwyższej Izby Kontroli	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4	102,0	110,6	111,5	107,3	111,2
Wydatki ogółem[1]	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1	102,2	105,7	108,9	107,3	114,6
	PKB = 100									
Dochody według Ministra Finansów	38,6	40,1	39,5	39,6	38,2	37,7	39,0	40,8	40,3	44,3
Dochody według Najwyższej Izby Kontroli	37,6	39,6	38,8	39,1	38,0	37,5	38,8	40,6	40,3	44,3
Wydatki ogółem[1]	42,2	42,5	42,5	41,9	40,6	40,1	39,7	40,6	40,3	45,5
Wynik według Ministra Finansów	-3,6	-2,4	-3,0	-2,3	-2,4	-2,5	-0,7	0,2	0,1	-1,3
Wynik według Najwyższej Izby Kontroli	-4,6	-2,9	-3,6	-2,8	-2,6	-2,6	-0,9	0,0	0,1	-1,3

[1] Wydatki według Ministra Finansów i Najwyższej Izby Kontroli w latach 2011–2020 miały taką samą dynamikę i taki sam udział w PKB.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego; sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2010–2020.

Dochody sektora finansów publicznych w 2020 r., w relacji do wartości produktu krajowego brutto, były dużo wyższe niż w latach 2000–2019, wyniosły bowiem 44,3%. W poprzednich dwudziestu latach dochody te były zawsze niższe od 41% produktu krajowego brutto. Na uwagę zasługuje ich wysokie tempo wzrostu, przekraczające w 2020 r. 11%. Łącznie w ciągu czterech lat, czyli od 2016 r. do 2020 r. dochody sektora finansów publicznych wzrosły o blisko 47%.

W 2020 r. głównym źródłem wzrostu dochodów sektora finansów publicznych były krajowe dochody niepodatkowe, o 24,6% wyższe niż w 2019 r. Należy jednak wskazać, że za znaczącą częścią tego wzrostu stały transfery środków publicznych od jednostek niezaliczanych formalnie do sektora finansów publicznych, mimo że jednostki te są zależne od decyzji organów administracji rządowej. Jako przykład można podać środki przekazywane jednostkom sektora finansów publicznych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację zadań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem tej choroby. Środki te formalnie były traktowane jako dochody publiczne, mimo że nie pochodziły ani z sektora prywatnego ani ze źródeł zagranicznych, a zatem w rzeczywistości były transferami dokonywanymi w obrębie finansów publicznych. Zaliczenie do dochodów publicznych wyłącznie operacji polegających na przepływie środków z sektora prywatnego i ze źródeł zagranicznych do sektora finansów publicznych skutkowałoby dużo niższymi dochodami i dużo wyższym deficytem tego sektora niż wykazano w 2020 r.

Na uwagę zasługuje także wzrost dochodów, których źródłem były środki z budżetu Unii Europejskiej i inne środki zagraniczne. Dochody te były w 2020 r. o 7,3% wyższe niż w 2019 r. Świadczy to o przyspieszeniu realizacji projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych, głównie unijnych, mimo ograniczeń związanych z epidemią.

W odróżnieniu od dochodów niepodatkowych, które znacząco wzrosły w porównaniu z 2019 r., wzrost dochodów podatkowych był znikomy, wyniósł bowiem 0,7%. Biorąc pod uwagę, że w tym samym czasie inflacja wyniosła 3,4%, można wskazać, że w kategoriach realnych dochody podatkowe uległy znaczącemu obniżeniu. Wpłynęło na to przede wszystkim zmniejszenie o 2,2% wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, związane z obniżeniem od 1 października 2019 r. stawki podatkowej z 18% do 17% oraz podwyższeniem pracowniczych kosztów uzyskania przychodów.

Zwraca się uwagę także niskie tempo wzrostu wpływów z podatków pośrednich. W 2020 r. wpływy te były zaledwie o 1,2% wyższe niż w 2019 r., a zatem w kategoriach realnych można mówić o zmniejszeniu się ich wartości. Wynikało to z niższego poziomu konsumpcji związanego między innymi z ograniczeniem lub czasowym wstrzymaniem działalności wielu branż usługowych oraz niektórych placówek handlowych. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego z kwietnia 2021 r. spożycie w sektorze gospodarstw domowych w drugim kwartale 2020 r. było realnie niższe o 10,8% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, a w całym 2020 r. niższe o 3%. Przełożyło się to na realnie niższe wpływy z podatków pośrednich. Gdyby nie podwyższona inflacja, dodatnio oddziałująca na wpływy z podatku od towarów i usług, wpływy z podatków pośrednich byłyby niższe także w kategoriach nominalnych.

Tempo wzrostu wpływów z drugiej, obok podatku dochodowego od osób fizycznych, daniny publicznej dzielonej między państwo a samorząd terytorialny, czyli z podatku dochodowego od osób prawnych, było w 2020 r. niemal równe inflacji, a zatem realnie wpływy te utrzymały się na poziomie z roku poprzedniego. Kontrastowało to z wysokim tempem wzrostu wpływów z tego podatku w trzech poprzednich latach, przekraczającym 12%. Niemniej biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą w 2020 r., należy ocenić te dane pozytywnie. Utrzymanie wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych realnie na poziomie z 2019 r. wynikało między innymi ze stosunkowo dobrej sytuacji przedsiębiorstw przemysłowych.

Tempo wzrostu wpływów z podatków gminnych było takie samo, jak tempo wzrostu wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (3,5%). Warto zwrócić uwagę, że podatki gminne są mniej podatne na zmiany koniunktury niż inne daniny, a ich wzrost w dużym stopniu zależy od decyzji rad gminnych i od określonych wskaźników inflacyjnych za poprzedni okres.

Tabela 66. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2011–2020[1]

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mld zł									
Dochody ogółem	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7	698,7	772,9	861,6	925,0	1028,9
Dochody podatkowe, w tym:	301,3	307,4	302,4	319,0	328,0	346,4	394,8	437,5	462,9	466,2
Podatki pośrednie	180,1	181,8	175,0	186,6	186,7	193,2	226,3	248,4	255,1	258,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	67,5	70,6	73,8	78,1	83,1	89,3	97,6	110,8	122,0	119,2
Podatek dochodowy od osób prawnych	31,6	31,8	29,2	29,6	32,8	33,7	38,0	44,2	50,8	52,6
Podatki gminne	20,1	21,7	22,5	23,3	23,8	25,3	27,2	28,7	28,8	29,8
Krajowe dochody niepodatkowe	236,8	266,9	264,4	279,0	289,3	311,4	328,8	358,4	386,1	481,1
Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	50,7	68,7	72,8	70,8	67,4	40,8	49,4	65,7	76,0	81,6
	Rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4	102,0	110,6	111,5	107,3	111,2
Dochody podatkowe, w tym:	109,2	102,0	98,4	105,5	102,8	105,6	114,0	110,8	105,8	100,7
Podatki pośrednie	109,2	100,9	96,2	106,6	100,1	103,5	117,1	109,8	102,7	101,2
Podatek dochodowy od osób fizycznych	108,0	104,6	104,4	105,9	106,4	107,5	109,2	113,6	110,1	97,8
Podatek dochodowy od osób prawnych	113,7	100,7	91,9	101,1	110,8	102,9	112,7	116,4	114,8	103,5
Podatki gminne	105,7	108,1	103,7	103,7	102,0	106,4	107,3	105,5	100,5	103,5
Krajowe dochody niepodatkowe	111,8	112,7	99,1	105,5	103,7	107,7	105,6	109,0	107,7	124,6
Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	123,7	135,5	106,1	97,3	95,2	60,5	121,0	133,0	115,7	107,3
	PKB = 100									
Dochody ogółem	37,6	39,6	38,8	39,1	38,0	37,5	38,8	40,6	40,3	44,3
Dochody podatkowe, w tym:	19,2	18,9	18,4	18,6	18,2	18,6	19,8	20,6	20,2	20,1
Podatki pośrednie	11,5	11,2	10,6	10,9	10,4	10,4	11,4	11,7	11,1	11,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	4,3	4,4	4,5	4,6	4,6	4,8	4,9	5,2	5,3	5,1
Podatek dochodowy od osób prawnych	2,0	2,0	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	2,2	2,3
Podatki gminne	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
Krajowe dochody niepodatkowe	15,1	16,4	16,1	16,3	16,1	16,7	16,5	16,9	16,8	20,7
Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	3,2	4,2	4,4	4,1	3,7	2,2	2,5	3,1	3,3	3,5

[1] W dochodach z lat 2011–2018 uwzględniono korektę wprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego; sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2010–2020.

Zgodnie z metodologią unijną, według której dochody podatkowe oblicza się w ujęciu memoriałowym[415] oraz zalicza się do nich wpływy z cła, dochody te zrealizowano w Polsce w 2020 r. na poziomie odpowiadającym 22% produktu krajowego brutto, czyli niewiele wyższym niż przed rokiem. W tym czasie dochody podatkowe w Unii Europejskiej wyniosły średnio 26,7% produktu krajowego brutto.

O ile skala dochodów z podatków związanych z produkcją i importem – w relacji do wielkości gospodarki w Polsce – przewyższała średnią unijną, to skala wpływów z podatków dochodowych i majątkowych była znacząco mniejsza. W 2020 r. wpływy z tych podatków wyniosły w Polsce 8% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Unii Europejskiej średnio 13,1%. Dużo niższe były też w Polsce dochody z podatków od kapitału.

Niski poziom dochodów podatkowych w relacji do produktu krajowego brutto jest charakterystyczny dla większości państw Europy Środkowej i Wschodniej. Oprócz Polski również w Bułgarii, Czechach, Estonii, Litwie, Łotwie, Rumunii, Słowacji i Słowenii wpływy podatkowe w 2020 r. nie przekraczały 22% produktu krajowego brutto. Uwzględnienie w obliczeniach składek na ubezpieczenia społeczne nie zmienia powyższego wniosku.

Relatywnie niższy poziom dochodów podatkowych w Polsce względem średniej unijnej przekładał się na niższy poziom dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto. W 2020 r. średnie dochody tego sektora kształtowały się w Unii Europejskiej na poziomie 46,5% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Polsce – na poziomie 41,7% produktu krajowego brutto. Mimo tej różnicy wartość relacji dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce do wielkości gospodarki była najwyższa co najmniej od lat 90-ych XX wieku. Oznacza to, że obserwowany od 2016 r. wzrostowy trend w wysokości dochodów tego sektora został utrzymany.

Należy podkreślić, że różnica pomiędzy Polską a średnią unijną, pod względem dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynikała z różnicy w dochodach podatkowych. Wielkość innych kluczowych dochodów, w relacji do produktu krajowego brutto, była w Polsce i średnio w Unii Europejskiej zbliżona. Na przykład składki z tytułu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych stanowiły 14,7% produktu krajowego brutto zarówno w Polsce, jak i średnio w Unii Europejskiej, zaś dochody z produkcji globalnej rynkowej oraz z produkcji na własne cele finalne wyniosły 1,3% produktu krajowego brutto w Polsce i 1,9% produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej.

W przypadku składek z tytułu ubezpieczeń społecznych można było zaobserwować w ostatnich latach pozytywne zjawisko, polegające na odbudowaniu bazy dochodowej. Wcześniej, od 2001 r. wpływy z tego tytułu, w relacji do produktu krajowego brutto, stopniowo się zmniejszały, osiągając w 2010 r. wartość odpowiadającą zaledwie 11,8% produktu krajowego brutto. Od tego czasu wartość ta sukcesywnie rosła – w 2012 r. wynosiła 13,1%, w latach 2018–2019 przekraczała 14%, a w 2020 r. wzrosła do 14,7% produktu krajowego brutto. Był to wzrost do najwyższej wartości co najmniej od lat 90-tych XX wieku. Na jej osiągnięcie wpływ miało utrzymanie, w warunkach recesji, miejsc pracy w Polsce między innymi na skutek wsparcia przedsiębiorców środkami publicznymi.

[415] Zgodnie z metodologią krajową dochody i wydatki publiczne oblicza się w ujęciu kasowym. Zasada memoriałowa polega na ujęciu w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach z realizacji planów finansowych wszystkich zdarzeń gospodarczych dotyczących danego okresu, niezależnie od terminu ich zapłaty. W odróżnieniu od zasady memoriałowej zasada kasowa polega na zaliczaniu do zdarzeń gospodarczych danego okresu takich zdarzeń, które wiązały się z dokonaniem w tym okresie zapłaty.

Paradoksalnie, mimo wzrostu dochodów podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne o 5,2% w stosunku do 2019 r., w 2020 r. znacząco zmniejszył się udział składek w dochodach ogółem tego podsektora. Wynikało to z bardzo wysokiej dynamiki transferów z podsektora instytucji rządowych, znacznie przewyższającej dynamikę wpływów ze składek. W 2019 r. wartość pozostałych transferów bieżących przekazanych do podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wyniosła 83,9 mld zł, a w 2020 r. wzrosła do 121,5 mld zł. Korzystając z dodatkowych środków, poniesiono między innymi wyższe nakłady na działalność służby zdrowia oraz częściowo sfinansowano pomoc przedsiębiorcom i pracownikom[416].

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, sukcesywnie zwiększały się z 32,2% w 2010 r. do 36,7% w 2020 r. Na tle Unii Europejskiej wartość ta była umiarkowana. Polska nie wyróżniała się zatem negatywnie pod względem poziomu fiskalizmu wśród krajów unijnych. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2020 r. wyniosła 41,4% produktu krajowego brutto. Pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmowała 16 miejsce w Unii Europejskiej.

W 2020 r. wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 1058,3 mld zł, co odpowiadało wartości 45,5% produktu krajowego brutto. Była to najwyższa wartość wydatków sektora finansów publicznych w relacji do produktu krajowego brutto co najmniej od 2000 r. Dla porównania w 2010 r., gdy nałożyły się na siebie efekty wzrostu wydatków publicznych, spowodowanego między innymi wyższymi kosztami obsługi długu publicznego i realizacją dużych projektów inwestycyjnych, oraz efekty zmniejszenia obciążeń fiskalnych[417], wartość wydatków sektora finansów publicznych w relacji do produktu krajowego brutto nie przekroczyła 44%. Wartość ta, obliczona dla 2020 r., była aż o 5,3 punktu procentowego wyższa od analogicznej wartości obliczonej dla 2019 r.

Na wysoki wzrost wydatków publicznych wpływ miała zarówno dynamika wydatków bieżących, jak i dynamika wydatków majątkowych. Wydatki bieżące były o 14,8% wyższe niż w 2019 r., przy czym nie da się wskazać jednego określonego czynnika tego wzrostu. Niemal wszystkie kategorie wydatków cechowały się wysoką dynamiką. Najbardziej, bo o 36,5%, wzrosły dotacje i subwencje. Wiązało się to z pomocą państwa dla przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi skutkami przeciwdziałania epidemii.

Jednocześnie o 15,2% wzrosła łączna wartość świadczeń wypłaconych osobom fizycznym. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z bezwarunkowego objęcia świadczeniem wychowawczym z *Programu Rodzina 500 Plus* pierwszego dziecka w rodzinie od 1 lipca 2019 r.[418], a także z wyższych kosztów świadczeń na skutek epidemii COVID-19.

Wpłaty do budżetu Unii Europejskiej na poczet jej środków własnych były o 14,3% wyższe niż w 2019 r. Wynikało to przede wszystkim z decyzji o zwiększeniu wydatków przez Unię Europejską

416 Pomoc tę przekazywano na przykład w formie zasiłku opiekuńczego dla ubezpieczonych, którzy musieli zająć się dzieckiem do lat 8, i w formie zasiłku chorobowego w związku z zachorowaniami na COVID-19. Ponadto niektórzy przedsiębiorcy otrzymali pomoc w formie zwolnienia z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych.

417 W latach 2009–2010 obserwowano zmniejszenie się wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w porównaniu do osiągniętych w roku poprzednim. Zahamowana została także dynamika wpływów ze składki na ubezpieczenia społeczne.

418 Rok 2020 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania rozszerzonej formuły *Programu Rodzina 500 Plus*.

na przeciwdziałanie skutkom epidemii, z wyższego tempa wzrostu polskiej gospodarki w porównaniu ze średnią unijną, a także z usprawnienia poboru podatku od towarów i usług.

Ze względu na znaczące zwiększenie państwowego długu publicznego oraz wzrost kursu euro i dolara amerykańskiego, wzrosły także o 6,3% koszty obsługi długu publicznego. Mimo wzrostu koszty te pozostały stosunkowo niskie w perspektywie poprzedniego dziesięciolecia, nieznacznie przekraczając poziom 30 mld zł. Sprzyjało temu obniżenie stóp procentowych przez banki centralne w pierwszych miesiącach epidemii, podjęcie przez Narodowy Bank Polski na rynku wtórnym akcji skupu na rynku wtórnym skarbowych papierów wartościowych i obligacji objętych gwarancjami Skarbu Państwa, a także postrzeganie Polski przez inwestorów jako kraju obarczonego niskim ryzykiem niewypłacalności.

Tabela 67. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2011–2020

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mld zł									
Wydatki ogółem	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	747,9	790,3	860,8	923,4	1058,3
Wydatki bieżące, w tym:	573,3	601,3	627,7	634,1	647,0	685,3	710,9	755,8	823,0	944,4
Świadczenia[1]	242,7	255,2	276,2	285,2	297,0	325,2	341,4	359,8	400,4	461,1
Dotacje i subwencje	(-)	(-)	61,6	60,1	58,8	57,3	58,5	66,0	67,5	92,2
Środki własne UE	14,7	15,9	18,1	17,3	18,2	19,2	15,7	18,7	21,7	24,8
Obsługa długu	39,1	46,2	45,1	36,5	30,7	33,5	31,0	30,8	28,6	30,4
Inne wydatki	(-)	(-)	226,7	235,0	242,3	250,1	264,2	280,6	304,7	335,8
Wydatki majątkowe[2]	86,8	88,0	71,5	82,7	84,9	62,7	79,4	105,0	100,4	113,9
	Rok poprzedni = 100									
Wydatki ogółem	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1	102,2	105,7	108,9	107,3	114,6
Wydatki bieżące, w tym:	103,5	104,9	104,4	101,0	102,0	105,9	103,7	106,3	108,9	114,8
Świadczenia[1]	102,2	105,1	108,2	103,3	104,1	109,5	105,0	105,4	111,3	115,2
Dotacje i subwencje	(-)	(-)	(-)	97,7	97,7	97,5	102,2	112,7	102,4	136,5
Środki własne UE	102,7	108,2	113,7	95,3	105,6	105,0	82,1	118,5	116,4	114,3
Obsługa długu	107,2	118,1	97,7	80,9	84,1	109,1	92,5	99,2	92,9	106,3
Inne wydatki	(-)	(-)	(-)	103,6	103,1	103,2	105,6	106,2	108,6	110,2
Wydatki majątkowe[2]	105,9	101,4	81,2	115,8	102,6	73,9	126,7	132,2	95,6	113,5
	PKB = 100									
Wydatki ogółem	42,2	42,5	42,5	41,9	40,6	40,1	39,7	40,6	40,3	45,5
Wydatki bieżące, w tym:	36,6	37,0	38,1	37,1	35,9	36,8	35,7	35,6	35,9	40,6
Świadczenia[1]	15,5	15,7	16,8	16,7	16,5	17,5	17,2	17,0	17,5	19,8
Dotacje i subwencje	(-)	(-)	3,7	3,5	3,3	3,1	2,9	3,1	2,9	4,0
Środki własne UE	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	1,1
Obsługa długu	2,5	2,8	2,7	2,1	1,7	1,8	1,6	1,4	1,2	1,3
Inne wydatki	(-)	(-)	13,8	13,7	13,5	13,4	13,3	13,2	13,3	14,5
Wydatki majątkowe[2]	5,5	5,4	4,3	4,8	4,7	3,4	4,0	4,9	4,4	4,9

[1] Do 2011 r. wydatki socjalne.

[2] Do 2011 r. wydatki kapitałowe.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego, sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2020.

Podobnie jak w przypadku dochodów publicznych, Polska ponosiła mniejsze, w stosunku do produktu krajowego brutto, wydatki publiczne ogółem w porównaniu z większością państw Unii Europejskiej. Pod względem wielkości tych wydatków, odniesionej do wielkości gospodarki, Polska zajmowała w 2020 r. 14 miejsce w Unii Europejskiej. Ze względu na nadzwyczajne potrzeby finansowe związane z łagodzeniem skutków epidemii, średnie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej wzrosły z 46,6% produktu krajowego brutto w 2019 r. do 53,6% w 2020 r., a w Polsce – z 41,8% produktu krajowego brutto w 2019 r. do 48,7% w 2020 r. Tak wysokich, w stosunku do wartości gospodarki, wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych nie obserwowano w Polsce i w Europie od połowy lat 90-tych XX wieku.

Na tle Unii Europejskiej Polska utrzymała stosunkowo niską wartość wydatków bieżących sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto. Co prawda w związku z epidemią wartość ta w Polsce znacząco wzrosła z 37% w 2019 r. do 42,9% w 2020 r., tym samym osiągając średnią wartość w Unii Europejskiej w 2019 r. Jednakże w tym czasie wysoki wzrost wydatków bieżących odnotowano również w innych państwach Unii Europejskiej. Średnia wartość wydatków bieżących sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto wzrosła w Unii Europejskiej z 42,7% w 2019 r.– do 48,5% w 2020 r. Powyższe dane wskazują, jak znacząca jest różnica pomiędzy skalą wydatków bieżących ponoszonych średnio w Unii Europejskiej a skalą wydatków bieżących ponoszonych w Polsce, w relacji do wielkości gospodarki. Poziom wydatków bieżących sektora instytucji rządowych i samorządowych odnotowany w Polsce w sytuacji nadzwyczajnej, związanej z epidemią, był niemal taki jak poziom tych wydatków odnotowany średnio w Unii Europejskiej w roku poprzednim, w którym gospodarka funkcjonowała normalnie i nie była potrzebna żadna nadzwyczajna interwencja ze strony poszczególnych państw.

W 2020 r. na świadczenia socjalne sektora instytucji rządowych i samorządowych przeznaczono 18,7% produktu krajowego brutto (rok wcześniej 17,2%). Mimo nadzwyczajnej sytuacji odnotowana w 2020 r. wartość wydatków na świadczenia socjalne w Polsce w relacji do produktu krajowego brutto nie była najwyższa w perspektywie ostatnich dwudziestu lat. W latach 2001–2003 wyniosła ona bowiem 18,9%. Ponadto skala świadczeń socjalnych w Polsce w roku wystąpienia epidemii była znacznie niższa niż średnio w Unii Europejskiej, nawet w okresie przed epidemią. W 2019 r. łącznie do gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej kierowane były środki publiczne w formie świadczeń socjalnych w wysokości 21,5% produktu krajowego brutto, a w 2020 r. – w wysokości 24,4%. Wyższa redystrybucja dotyczyła jednak prawie wyłącznie państw o wysokim dochodzie narodowym na mieszkańca. Wśród krajów położonych we wschodniej części Unii Europejskiej Polskę wyprzedzała, pod względem skali transferów socjalnych odniesionych do wielkości gospodarki, jedynie Słowacja.

W związku z epidemią COVID-19 znacząco zwiększyła się skala dotacji wypłacanych przedsiębiorcom w Polsce. Jeszcze w 2019 r. wysokość tych dotacji nie przekraczała w Polsce 0,5% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Unii Europejskiej stanowiła średnio 1,5%. W 2020 r. proporcje te się odwróciły. Przedsiębiorcom w Polsce przekazano wsparcie w wysokości 3,8% produktu krajowego brutto, a w Unii Europejskiej średnio w wysokości 2,8%. Większą niż w Polsce skalę wsparcia dla przedsiębiorstw odnotowano jedynie w Austrii, Belgii, Holandii, Malcie i Słowenii. Na podstawie tych danych można wskazać, że o ile w Polsce przeważającą część środków na walkę ze skutkami pandemii skierowano do przedsiębiorców, to średnio w Unii Europejskiej głównym adresatem pomocy publicznej był sektor gospodarstw domowych.

Podobnie jak w latach poprzednich, skala wydatków na wynagrodzenia pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce była w 2020 r. zbliżona do średniej unijnej, która wyniosła 11% produktu krajowego brutto.

Dynamika wydatków majątkowych sektora finansów publicznych była niemal równie wysoka co dynamika wydatków bieżących. W 2020 r. wydatki majątkowe były o 13,5% wyższe niż przed rokiem. Z łącznej kwoty 113,9 mld zł wydatków majątkowych jednostki samorządu terytorialnego wydatkowały 48,8 mld zł, a ponadto 27 mld zł wydatkowano z budżetu państwa, 24,6 mld zł z budżetu środków europejskich, 4,8 mld zł ze środków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz 3,2 mld zł ze środków publicznych uczelni[419]. Relacja wydatków majątkowych sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto wyniosła w 2020 r. 4,9%. Była zatem trochę wyższa od średniej za poprzednie dziesięć lat. W odróżnieniu od sektora przedsiębiorstw, w którym skutki recesji przełożyły się na obniżenie skali inwestycji, w sektorze finansów publicznych utrzymał się wysoki poziom wydatków majątkowych. Miało to pozytywny wpływ na pobudzenie osłabionego popytu krajowego.

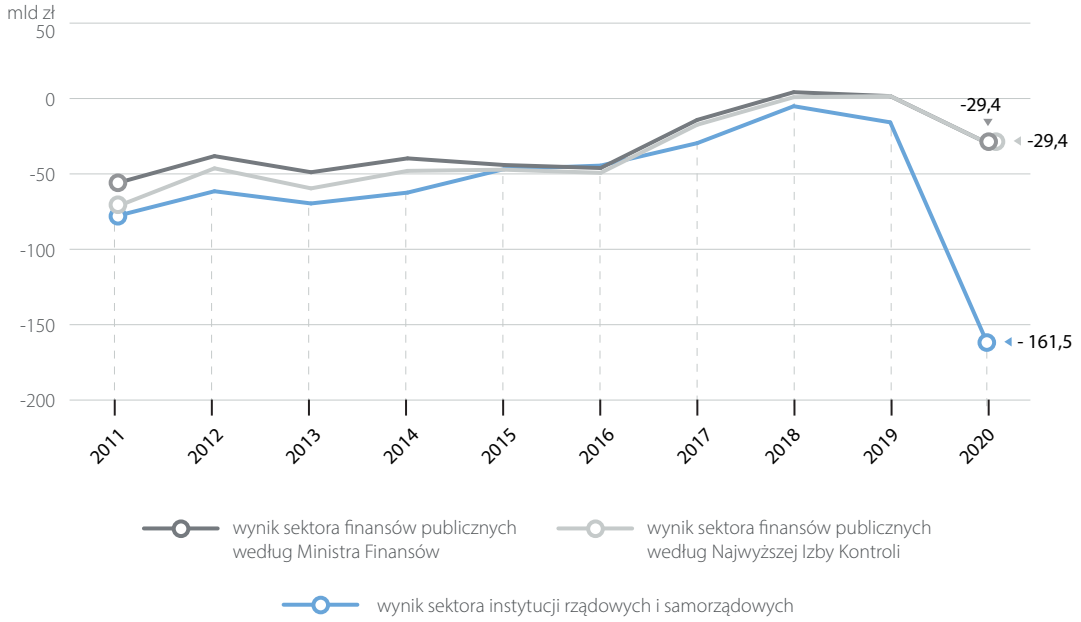
W odróżnieniu od wydatków bieżących nakłady brutto na środki trwałe instytucji państwowych i samorządowych w Polsce były w 2020 r., podobnie jak w całym okresie od 2006 r., wyższe niż średnio w Unii Europejskiej. W Polsce nakłady te w relacji do produktu krajowego brutto wyniosły 4,4%, a w Unii Europejskiej średnio 3,3%. Nie oznacza to, że Polska była liderem pod względem inwestycji publicznych w Unii Europejskiej. W 2020 r. Polskę wyprzedzało, pod względem nakładów brutto na środki trwałe instytucji państwowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto, 11 innych państw Unii Europejskiej.

Wyraźnie wyższa dynamika wydatków sektora finansów publicznych w porównaniu z dochodami spowodowała zakończenie 2020 r. z deficytem. Sytuacja taka wystąpiła po raz pierwszy od trzech lat – w latach 2018–2019 w sektorze tym odnotowano nadwyżkę – jednakże jak na szczególne warunki występujące w 2020 r. należy stwierdzić, że deficyt ten był i tak stosunkowo niski, gdyż wyniósł 29,4 mld zł. Dla porównania średni deficyt występujący w latach 2000–2017 był równy 42,7 mld zł[420].

419 Wielkości te nie obejmują wydatków majątkowych ponoszonych na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych.

420 W Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. wykazano co prawda nadwyżkę dochodów sektora finansów publicznych nad jego wydatkami, ale po korekcie dotyczącej wyeliminowania z obliczeń całości środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sektorze tym wystąpił deficyt wynoszący 14,5 mld zł.

Infografika 46. Wynik sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2011–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów; danych Eurostat dotyczących wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych; sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2011–2020.

Powodem, dla którego w 2020 r. wykazano stosunkowo niski deficyt sektora finansów publicznych, było dokonywanie istotnej części wydatków publicznych z pominięciem tego sektora. W tym czasie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ustalony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej był równy 161,5 mld zł, a w relacji do produktu krajowego brutto sięgnął 7%. Wpływ na wartość tego deficytu miały wydatki finansowane z utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz subwencje udzielane przedsiębiorcom ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju, dokonywane poza rachunkiem dochodów i wydatków sektora finansów publicznych.

Różnica pomiędzy deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych a deficytem sektora finansów publicznych wyniosła aż 132,1 mld zł. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niewielką przydatność danych dotyczących sektora finansów publicznych w ujęciu krajowym przy ocenie sytuacji finansowej państwa.

Warto zwrócić uwagę, że odnotowany w 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w relacji do produktu krajowego brutto, choć wysoki, nie był najwyższy w ciągu ostatnich 20 lat, W latach 2009–2010, przez dwa lata z rzędu deficyt ten kształtował się na poziomie 7,3–7,4% produktu krajowego brutto, mimo znacznie korzystniejszej sytuacji gospodarczej niż w 2020 r.[421]

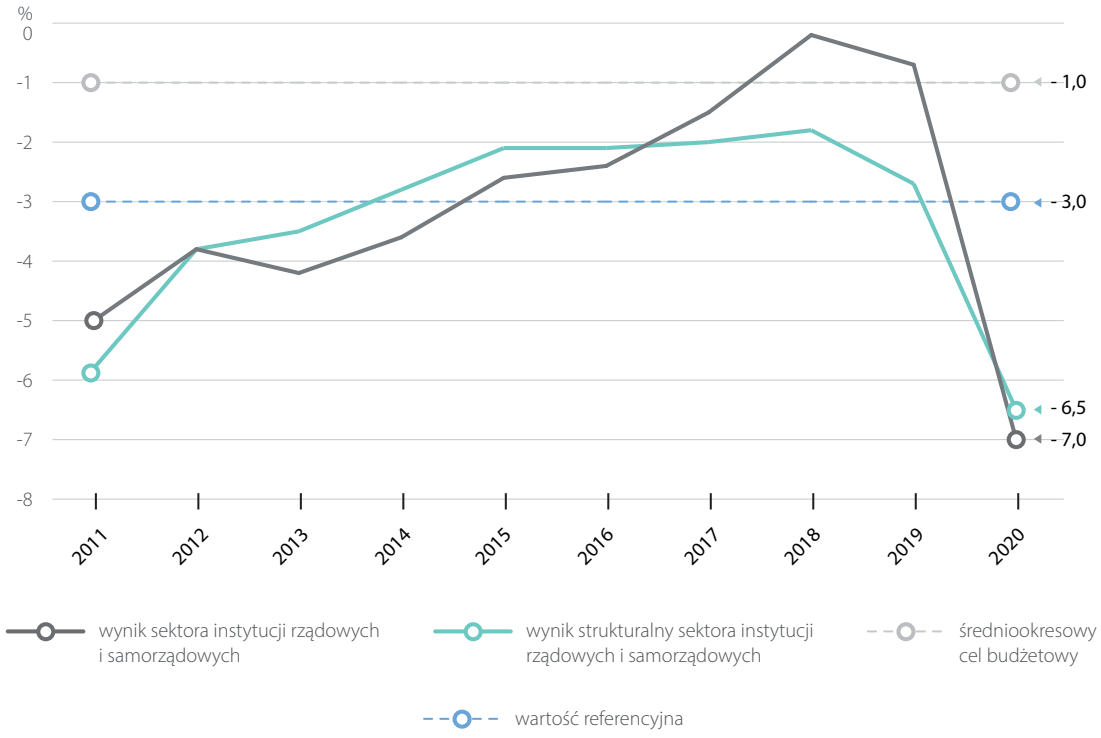
W porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej Polska wykazała w 2020 r. umiarkowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. Czternaście państw Unii Europejskiej miało niższy deficyt od Polski, a dwanaście wyższy, przy czym skala zróżnicowania była bardzo wysoka. Dania ze wskaźnikiem 1,1% jako jedyny kraj członkowski spełniała kryterium konwergencji w zakresie defi-

[421] Polska odnotowała w tamtym okresie wzrost gospodarczy.

cytu, którego wysokość nie powinna przekraczać 3% produktu krajowego brutto. Najwyższy deficyt odnotowano w Hiszpanii, gdzie wyniósł 11% produktu krajowego brutto.

Mimo że rok wcześniej, w 2019 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł zaledwie 0,7% produktu krajowego brutto, to po skorygowaniu go o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe otrzymano wartość deficytu strukturalnego równą 2,7%. Wartość ta – podobnie jak w poprzednich latach – była wciąż znacznie wyższa od średniookresowego celu budżetowego, przyjętego przez Polskę w postaci deficytu strukturalnego na poziomie 1% produktu krajowego brutto i wynikała z szybszego wzrostu wydatków w stosunku do zaleceń Komisji Europejskiej. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność stosowania stabilizującej reguły wydatkowej w oparciu o art. 112aa ustawy o finansach publicznych. W związku z uruchomieniem w 2020 r. ogólnej klauzuli wyjścia, zezwalającej państwom Unii Europejskiej na przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu w sytuacji recesji, Polska uniknęła uruchomienia procedury znaczącego odchylenia zobowiązującej do redukcji tempa wzrostu wydatków.

Infografika 47. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2011–2020 w relacji do produktu krajowego brutto



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów; danych publikowanych na stronie Eurostat dotyczących wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych; danych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego na temat produktu krajowego brutto.

W 2020 r. Polska znacząco oddaliła się od osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, wykazując deficyt strukturalny w wysokości 6,5% produktu krajowego brutto. W 2021 r. deficyt ten prawdopodobnie będzie jeszcze wyższy. W aktualizacji Programu Konwergencji z kwietnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła na 2021 r. prognozę deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 6,9% produktu krajowego brutto, a prognozę deficytu strukturalnego w wysokości

6,8%. W opinii Najwyższej Izby Kontroli jest prawdopodobne, że powrót finansów publicznych do stanu równowagi nastąpi nie wcześniej niż w 2025 r.

2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych

W 2020 r. w każdym z trzech podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych nastąpił wzrost dochodów w porównaniu z wpływami w 2019 r.[422] Dochody podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wzrosły aż o 13,6%, czyli o 52,8 mld zł, osiągając wartość 440,5 mld zł. Dużą część tych środków (prawie 27%) stanowiły transfery od innych jednostek sektora. Dynamika wydatków podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego była niższa od dynamiki jego dochodów. W związku z tym nadwyżka, która w 2019 r. wyniosła 13,7 mld zł, wzrosła w 2020 r. do 20,7 mld zł.

Również dochody podsektora instytucji samorządowych wzrosły znacząco – o 8,5% w stosunku do uzyskanych w 2019 r. Wynikało to przede wszystkim z większych wpływów z tytułu pozostałych transferów bieżących i transferów kapitałowych. Wzrost łącznych wpływów z podatków związanych z produkcją i importem oraz podatków od dochodów, majątku itp. był znikomy, wyniósł bowiem 1,2%. W związku z tym, że po stronie wydatków tego podsektora odnotowano umiarkowane tempo wzrostu, wynoszące 5,8%, zamiast obserwowanego w 2019 r. deficytu, uzyskano w 2020 r. nadwyżkę równą 3,7 mld zł.

Spośród trzech podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych najniższe tempo wzrostu dochodów odnotowano w podsektorze instytucji rządowych. Dochody te wzrosły o 3% względem 2019 r., przy czym dochody z tytułu transferów kapitałowych zwiększyły się o niemal 37%, a wpływy z podatków związanych z produkcją i importem oraz podatków od dochodów, majątku itp. wzrosły o 3%.

Co ważne, w 2020 r. w podsektorze instytucji rządowych odnotowano zarówno najmniejszy wzrost dochodów, jak i największy wzrost wydatków, które były aż o $^{1}/_{3}$ wyższe niż w 2019 r. W efekcie deficyt tego podsektora zwiększył się siedem i pół razy, z 24,8 mld zł w 2019 r. do 185,9 mld zł w roku następnym. Na wzrost wydatków podsektora instytucji rządowych w wysokości 176,4 mld zł składały się przede wszystkim dotacje, wyższe o 65,3 mld zł w porównaniu z udzielonymi w 2019 r., oraz pozostałe transfery bieżące, wyższe o 55,8 mld zł.

[422] W opisie podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych zaprezentowano dane bez uwzględnienia konsolidacji dochodów i wydatków pomiędzy podsektorami, opierając się na obliczeniach Głównego Urzędu Statystycznego. Natomiast w opisie podsektorów sektora finansów publicznych zaprezentowano dane z uwzględnieniem tej konsolidacji, opierając się na obliczeniach wykonanych w Ministerstwie Finansów.

Tabela 68. Podstawowe dane o wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2011–2020

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mld zł									
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-77,8	-61,5	-69,6	-62,4	-46,8	-44,5	-29,6	-5,1	-15,8	-161,5
Podsektor instytucji rządowych	-62,9	-59,2	-61,3	-38,8	-37,9	-47,7	-72,6	-11,7	-24,8	-185,9
Podsektor instytucji samorządowych	-13,5	-5,8	-3,6	-4,8	-1,0	5,0	2,0	-6,7	-4,7	3,7
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-1,3	3,5	-4,6	-18,8	-7,9	-1,8	41,0	13,3	13,7	20,7
	PKB = 100									
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-5,0	-3,8	-4,2	-3,6	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-7,0
Podsektor instytucji rządowych	-4,0	-3,6	-3,7	-2,3	-2,1	-2,6	-3,6	-0,5	-1,1	-8,0
Podsektor instytucji samorządowych	-0,9	-0,4	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,3	-0,2	0,2
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-0,1	0,2	-0,3	-1,1	-0,4	-0,1	2,1	0,6	0,6	0,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie komunikatów Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2011–2020, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych; baza danych Eurostat

W odróżnieniu od prezentowanych przez Eurostat danych o sektorze instytucji rządowych i samorządowych, dane dotyczące sektora finansów publicznych, sporządzane zgodnie z metodologią krajową, są oparte na operacjach kasowych. W następnych akapitach przedstawiono dane właśnie w ujęciu kasowym.

W 2020 r. poziom centralizacji dochodów publicznych istotnie się nie zmienił w porównaniu do notowanego w 2019 r. Największe dochody publiczne były pobierane w podsektorze rządowym i stamtąd dopiero transferowane do jednostek podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. Nadwyżka dochodów publicznych nad wydatkami publicznymi w jednostkach podsektora rządowego wyniosła po konsolidacji 163,3 mld zł[423].

[423] Wynik ten został ustalony po wyeliminowaniu z dochodów i wydatków jednostek zaliczanych do tego podsektora wszystkich przepływów środków pomiędzy tymi jednostkami a innymi jednostkami sektora finansów publicznych, czyli po dokonaniu pełnej konsolidacji międzysektorowej dochodów i wydatków.

Tabela 69. Dochody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych w 2020 r. według podsektorów

Wyszczególnienie	Jednostki sektora finansów publicznych					
	Ogółem		Jednostki podsektora rządowego		Jednostki podsektora samorządowego	Jednostki podsektora ubezpieczeń społecznych
		w tym ujęte w ustawie budżetowej	Ogółem	w tym budżet państwa		
	mld zł					
	Dochody					
Przed konsolidacją[1]	1458,5	934,1	643,8	419,8	367,2	447,5
Po konsolidacji[1]	1028,9	772,8	554,0	415,2	151,6	33,2
Transfery z innych jednostek sektora	429,6	161,3	99,7	4,6	215,6	114,3
	Wydatki					
Przed konsolidacją[1]	1487,9	972,7	708,6	504,8	360,2	419,0
Po konsolidacji[1]	1058,3	639,2	380,7	211,4	320,4	357,2
Transfery do innych jednostek sektora	429,6	333,5	327,9	293,4	39,9	61,8
	Wynik					
Przed konsolidacją[1]	-29,4	-38,6	-64,9	-85,0	7,0	28,5
Po konsolidacji[1]	-29,4	133,6	163,3	203,9	-168,7	-24,0
Transfery netto	0,0	-172,2	-228,2	-288,8	175,7	52,5
	%					
	Dochody					
Przed konsolidacją[1]	100,0	64,0	44,1	28,8	25,2	30,7
Po konsolidacji[1]	100,0	75,1	52,9	40,4	14,7	32,4
Transfery z innych jednostek sektora	100,0	37,5	23,2	1,1	50,2	26,6
	Wydatki					
Przed konsolidacją[1]	100,0	65,4	47,6	33,9	24,2	28,2
Po konsolidacji[1]	100,0	60,4	36,0	20,0	30,3	33,8
Transfery do innych jednostek sektora	100,0	77,6	76,3	68,3	9,3	14,4

[1] Konsolidacja polega na wyeliminowaniu przepływów pomiędzy jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

Nadwyżka ta nie była jednak wystarczająca, aby zapewnić pełne sfinansowanie środków przekazywanych z podsektora rządowego jednostkom podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. Z podsektora rządowego do pozostałych dwóch podsektorów dokonano transferów netto[424] środków publicznych o wartości 228,2 mld zł, czyli o 64,9 mld zł większej od kwoty

[424] Transfery netto są równe różnicy pomiędzy dochodami otrzymanymi od innych jednostek sektora finansów publicznych (dochodami transferowymi) a wydatkami przekazanymi do tych jednostek (wydatkami transferowymi). Ujemna wielkość transferów netto oznacza, że określona jednostka lub grupa jednostek przekazuje więcej środków innym jednostkom sektora finansów publicznych niż od nich otrzymuje, jest zatem płatnikiem netto.

wyżej wymienionej nadwyżki podsektora rządowego. W celu sfinansowania brakującej kwoty pozyskano dodatkowe środki głównie w drodze emisji obligacji Skarbu Państwa.

Wartość wskaźnika finansowania wydatków publicznych dochodami transferowymi, pochodzącymi od innych jednostek sektora finansów publicznych, ponownie wzrosła – z 40% w 2019 r. do 40,6% w 2020 r. Wskazuje to na wzrost niedopasowania wielkości dochodów własnych poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych do skali realizowanych przez nie zadań, co skutkowało koniecznością przekazywania wyższych kwot wewnątrz sektora finansów publicznych.

Po dokonaniu pełnej konsolidacji środków publicznych i wyodrębnieniu w obliczeniach trzech podsektorów można dostrzec, że w jednostkach zaliczanych do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wystąpił wysoki niedobór środków pozyskanych przez te jednostki bezpośrednio poza sektorem finansów publicznych. Niedobór ten w przypadku jednostek podsektora samorządowego wyniósł aż 168,7 mld zł, a w przypadku jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych 24 mld zł. Natomiast po otrzymaniu dochodów transferowych jednostki z podsektora samorządowego osiągnęły nadwyżkę w wysokości 7 mld zł, a jednostki z podsektora ubezpieczeń społecznych – w wysokości 28,5 mld zł.

Warto dodać, że o ile kwota netto transferów dokonywanych w sektorze finansów publicznych na rzecz jednostek z podsektora samorządowego wzrosła z 136,3 mld zł w 2018 r. i 158,7 mld zł w 2019 r. do 175,7 mld zł w 2020 r., to w tym samym czasie kwota netto transferów do jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych utrzymała się na niemal niezmienionym poziomie, wynoszącym około 55 mld zł.

Głównym źródłem wyrównywania finansowego w sektorze finansów publicznych jest budżet państwa. W 2020 r. transfery netto z budżetu państwa do jednostek sektora finansów publicznych wyniosły aż 288,8 mld zł, co stanowiło 27,3% łącznych wydatków publicznych. Wydatki ogółem budżetu państwa – transferowe i nietransferowe – były równe 47,7% wydatków publicznych.

Rozszerzając zakres analizy o inne niż budżet państwa plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej, można wskazać, że wydatki wszystkich jednostek ujętych w tej ustawie wyniosły – po konsolidacji – 60,4% wydatków publicznych. Sposób realizacji pozostałych 39,6% wydatków publicznych pozostawał zatem poza kontrolą sprawowaną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za pomocą ustawy budżetowej. Wśród tych wydatków istotny udział miały wydatki jednostek podsektora samorządowego, posiadające własne organy władzy, a także Narodowy Fundusz Zdrowia, uczelnie publiczne, państwowe instytucje kultury i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zaliczane do podsektora rządowego.

Jednostki ujęte w ustawie budżetowej charakteryzują się tym, że mają znacznie większy udział w dochodach publicznych niż w wydatkach publicznych. W 2019 r. jednostki te osiągnęły łączne dochody w wysokości 934,1 mld zł, a po wyeliminowaniu transferów pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych dochody te wyniosły 772,8 mld zł, czyli 75,1% dochodów publicznych. W przypadku jednostek ujętych w ustawie budżetowej ich większy o 14,7 punktu procentowego udział w dochodach publicznych niż w wydatkach publicznych wskazuje, że jedną z zasadniczych funkcji tych jednostek jest redystrybucja środków do jednostek sektora finansów publicznych nieujętych w ustawie budżetowej. Aby zatem dokonać analizy kierunków wykorzystania dochodów publicznych zaplanowanych w ustawie budżetowej, konieczne jest przedstawienie wydatków również tych jednostek, których plany finansowe nie są przedmiotem tej ustawy, a zwłaszcza będących największymi beneficjantami transferów otrzymywanych od jednostek ujętych w ustawie budżetowej.

Znacząca skala transferów z podsektora rządowego do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wskazuje na dużą zależność finansową jednostek z tych dwóch podsektorów od podsektora rządowego. Dotyczy to zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy, z których wypłacane są świadczenia emerytalno-rentowe (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Zmiana tej sytuacji, prowadząca do większej niezależności finansowej wyżej wymienionych instytucji, wymagałaby w przypadku jednostek samorządu terytorialnego wprowadzenia nowego systemu dochodów, w którym transfery z podsektora rządowego zostałyby ograniczone przede wszystkim do wypełniania przez budżet państwa funkcji wyrównawczej, służącej wspieraniu finansowo słabszych jednostek samorządu terytorialnego, oraz do przekazywania środków pochodzących z pomocy zagranicznej. W opinii Najwyższej Izby Kontroli w przypadku instytucji finansujących świadczenia emerytalno-rentowe warto rozważyć celowość ich dalszego utrzymywania poza budżetem państwa w sytuacji trwałego niedoboru środków pochodzących ze składek.

W 2019 r. wpływy ze składek pokrywały istotnie większą część wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych niż w latach poprzednich (80,7%). Jednakże w 2020 r. udział składek w dochodach funduszu znacząco się zmniejszył – do 71%. Zmiana ta nie wynikała ze znaczącego zmniejszenia się wpływów ze składki, gdyż te – pomimo recesji – zmniejszyły się zaledwie o 0,1% w porównaniu do uzyskanych w 2019 r. Była ona wynikiem bardzo wysokiego wzrostu dochodów funduszu ze źródeł nieskładkowych, które w 2019 r. były równe 47,9 mld zł, a w 2020 r. osiągnęły wartość 81,7 mld zł. Na tak duży wzrost dochodów wpłynęły dwa istotne transfery środków związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom pandemii. Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano środki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 28,3 mld zł. Oprócz tego z budżetu państwa dokonano dodatkowej, jednorazowej wpłaty w wysokości 12 mld zł. Łącznie z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano, z tytułu tej wpłaty oraz z tytułu dotacji, 45,5 mld zł, czyli o 6,6 mld zł więcej niż przed rokiem[425].

Biorąc pod uwagę powyższe dane, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nie w pełni przejrzysty sposób finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2020 r. Po pierwsze, można mieć zastrzeżenia do tworzenia systemu przepływów finansowych, w ramach którego jeden fundusz, w tym wypadku Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, staje się źródłem finansowania innego funduszu. Co do zasady, środki gromadzone w poszczególnych funduszach powinny służyć finansowaniu przypisanych im zadań publicznych, natomiast nie powinny służyć zasilaniu finansowemu innych funduszy. W przypadku niewystarczających dochodów własnych rolę instytucji zasilającej fundusze powinien odgrywać budżet państwa. Po drugie, niejasny był cel tworzenia różnych strumieni zasilania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środkami z budżetu państwa. W miejsce jednorazowej wpłaty z budżetu państwa można było przyjąć rozwiązanie polegające na przekazaniu dotacji w wysokości odpowiedniej do potrzeb.

Informacje o wykonaniu planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2020 r. są również istotne w kontekście analizy przyczyn wzrostu nadwyżki podsektora ubezpieczeń społecznych. W 2020 r. tempo wzrostu dochodów tego funduszu (13,7%) znacząco przewyższało tempo wzrostu wydatków (8,3%). Jednocześnie stan funduszu zwiększył się z 4,2 mld zł na początku 2020 r. do 17,7 mld zł na koniec roku, w tym stan środków pieniężnych zwiększył się z 1,7 mld zł do 14,4 mld zł. Co prawda w tym czasie z funduszu były ponoszone znaczące koszty na przeciwdziałanie skutkom COVID-19, niemniej wysoki stan funduszu wskazuje na niecelowość przekazania w 2020 r. tak dużych środków z budżetu państwa.

425 W 2019 r. z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano dotację w wysokości 38,9 mld zł.

Od wielu lat przykładem skrajnego niedopasowania dochodów ze składki do wydatków jest Fundusz Emerytalno-Rentowy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W 2020 r. wpływy ze składki pokrywały zaledwie 5% wydatków, czyli jeszcze mniej niż w latach wcześniejszych. Jednocześnie dotacja z budżetu państwa pokrywała 86,2% wydatków tego funduszu. Taka struktura finansowania Funduszu Emerytalno-Rentowego stawia pod znakiem zapytania celowość jego wyodrębnienia z budżetu państwa.

Tabela 70. Wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2017–2020 oraz nieujętych w tych ustawach

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Sektor finansów publicznych	790,3	860,8	923,4	1058,3	108,9	107,3	114,6	133,9
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	466,1	499,3	527,4	639,2	107,1	105,6	121,2	137,1
Budżet państwa	169,2	175,4	171,3	211,4	103,7	97,7	123,4	124,9
Budżet środków europejskich	38,3	50,0	51,7	60,6	130,5	103,4	117,2	158,2
Państwowe fundusze celowe	246,3	260,6	286,8	344,4	105,8	110,1	120,1	139,8
Agencje wykonawcze	5,4	5,9	6,7	10,4	109,3	113,6	155,2	192,6
Instytucje gospodarki budżetowej	0,8	0,9	1,0	1,0	112,5	111,1	100,0	125,0
Pozostałe państwowe osoby prawne	6,0	6,5	9,8	11,4	108,3	150,8	116,3	190,0
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	324,2	361,5	396,0	419,1	111,5	109,5	105,8	129,3
Jednostki samorządu terytorialnego	201,6	228,3	246,9	264,0	113,2	108,1	106,9	131,0
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	83,8	90,1	100,2	111,7	107,5	111,2	111,5	133,3
Uczelnie publiczne	20,8	22,5	24,3	24,4	108,2	108,0	100,4	117,3
Pozostałe jednostki	17,9	20,5	24,5	18,9	114,5	119,5	77,1	105,6
	Wydatki publiczne ogółem = 100							
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	59,0	58,0	57,1	60,4				
Budżet państwa	21,4	20,4	18,6	20,0				
Budżet środków europejskich	4,8	5,8	5,6	5,7				
Państwowe fundusze celowe	31,2	30,3	31,1	32,5				
Agencje wykonawcze	0,7	0,7	0,7	1,0				
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,1	0,1	0,1				
Pozostałe państwowe osoby prawne	0,8	0,8	1,1	1,1				
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	41,0	42,0	42,9	39,6				
Jednostki samorządu terytorialnego	25,5	26,5	26,7	24,9				
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	10,6	10,5	10,9	10,6				
Uczelnie publiczne	2,6	2,6	2,6	2,3				
Pozostałe jednostki	2,3	2,4	2,7	1,8				

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Porównanie danych z lat 2017–2020 wskazuje, że w 2020 r., po raz pierwszy od czterech lat zwiększył się udział wydatków publicznych realizowanych bezpośrednio przez jednostki, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej. Jednostki te ponoszą największe wydatki publiczne, czyli wydatki dokonywane na rzecz podmiotów spoza sektora finansów publicznych, nie ze środków budżetu państwa, lecz ze środków państwowych funduszy celowych. W 2020 r. wydatki z tych funduszy dokonywane poza sektor finansów publicznych wyniosły 344,4 mld zł. Warto zauważyć, że udział wydatków państwowych funduszy celowych w wydatkach publicznych stale się zwiększa. W 2012 r. udział ten nieznacznie przekraczał poziom 29%, podczas gdy w 2020 r., po raz pierwszy przekroczył poziom 32%.

Wśród jednostek, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, największe wydatki publiczne realizują jednostki samorządu terytorialnego. W 2020 r. udział wydatków gmin, powiatów i województw w wydatkach publicznych wyniósł prawie ¼.

W 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego uzyskały dochody w wysokości 304,9 mld zł, co odpowiadało wartości 13,1% produktu krajowego brutto. Była to najwyższa wartość dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w relacji do produktu krajowego brutto, co najmniej od 2006 r. Wzrost ten był w 2020 r. związany ze zwiększeniem się wszystkich trzech podstawowych kategorii dochodów samorządowych, czyli dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych przy jednoczesnym zmniejszeniu się wartości produktu krajowego brutto. Warto zauważyć, że wielkość dochodów własnych i subwencji ogólnej, czyli dochodów, które samorządy mogą wykorzystać na wskazane przez siebie cele, była w relacji do produktu krajowego brutto równie wysoka, co w latach 2006–2008, gdyż wyniosła 9,2%. Jednocześnie wielkość dotacji celowych w relacji do produktu krajowego brutto wzrosła do 3,9%, choć jeszcze przed 2009 r. kształtowała się ona poniżej poziomu 2%. Sukcesywnie rosnący udział dotacji celowych w dochodach ogółem (od 15,6% w 2007 r. przez 29,1% w 2019 r. do 30% w 2020 r.) świadczy o coraz większej zależności finansowej samorządu terytorialnego od decyzji podejmowanych w podsektorze rządowym. W ciągu czterech ostatnich lat, pomiędzy 2016 r. a 2020 r., udział dochodów własnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego zmniejszył się prawie o 2 punkty procentowe. Ma to związek z nakładaniem na samorząd terytorialny coraz większej liczby zadań zleconych, w tym związanych z wypłatą świadczenia wychowawczego z *Programu Rodzina 500 Plus*.

W 2020 r. dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku uzyskanych w roku poprzednim aż o 9,5%. Był to kolejny rok z rzędu, w którym wystąpił znaczący wzrost dochodów samorządowych. W 2020 r. wynikał on w dużym stopniu ze zwiększenia wpływów z dotacji celowych. Było one o 13% wyższe niż w 2019 r., co było związane przede wszystkim z przekazywaniem samorządom od lipca 2019 r. znacznie większych środków na finansowanie *Programu Rodzina 500 Plus*.

Znaczący, choć nie tak wysoki jak w przypadku dotacji celowych, był wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu subwencji ogólnej. W 2020 r. do budżetów samorządów wpłynęło z tego tytułu 67 mld zł czyli o 8,6% więcej niż przed rokiem. Wzrost subwencji ogólnej wynikał przede wszystkim ze zwiększenia o 11,6% części wyrównawczej, jednocześnie o 6,9% wzrosła część oświatowa, co miało związek z podwyżkami wynagrodzeń nauczycieli obowiązującymi od 1 września 2019 r. i 2020 r.

W 2020 r. dynamika dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego była niższa do dynamiki ich łącznych dochodów transferowych, czyli dotacji i subwencji. Wymaga jednak podkreślenia, że podobnie jak w dwóch poprzednich latach dynamika dochodów własnych przewyższała dyna-

mikę produktu krajowego brutto. W porównaniu do roku poprzedniego dochody własne wzrosły o 7,8%. Pomiędzy 2016 r. a 2020 r. dochody własne samorządów zwiększyły się o ponad 37% i był to najwyższy czteroletni wzrost tej kategorii dochodów co najmniej od 2010 r.

Największy udział we wzroście dochodów własnych w 2020 r. miały dochody niepodatkowe, inne niż dochody z majątku. Były one o ponad ¼ wyższe niż w 2019 r. Przyczynił się do tego wzrost o 1/3 dochodów z opłat klasyfikowanych w paragrafie *Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw*, w którym wykazuje się między innymi dochody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wysoka dynamika wpływów z tej opłaty nie przełożyła się na potencjał inwestycyjny samorządów, gdyż wynikała ze wzrostu wydatków bieżących ponoszonych przez gminy na rzecz przedsiębiorstw zajmujących się gospodarką odpadami.

Znacznie słabszą dynamiką charakteryzowały się wpływy podatkowe zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, jak i wpływy z podatku od nieruchomości wzrosły o 3,9%. Jeśli chodzi o pierwszy z tych podatków, warto zauważyć, że w trzech poprzednich latach dynamika wpływów do budżetów samorządowych przekraczała 12%. Biorąc dodatkowo pod uwagę, że w 2020 r. gospodarka znalazła się w recesji, należy ocenić niewielki wzrost realnych wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych jako korzystny. Natomiast w przypadku podatku od nieruchomości można wskazać, że wpływy z tego tytułu są w mniejszym stopniu zależne od koniunktury gospodarczej, a ich dynamika osiągnięta w 2020 r. nie różniła się znacząco od dynamiki z lat 2018 i 2019.

Na uwagę zasługuje zmniejszenie się w 2020 r. o 1,9% wpływów jednostek samorządu terytorialnego z podatku od osób fizycznych, będącego źródłem największych dochodów własnych tych jednostek. Zmniejszenie wpływów z tego podatku było pokłosiem zmiany ustawy obniżającej z dniem 1 października 2019 r. stawkę podatku dochodowego z 18 do 17% i podwyższającej koszty uzyskania przychodów. Biorąc jednak pod uwagę tylko czwarty kwartał 2020 r., gdy nie występował już efekt wyżej wymienionej zmiany, należy odnotować wzrost wpływów z tego podatku wynoszący 7,5% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Tabela 71. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2020

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mld zł									
DOCHODY OGÓŁEM	171,3	177,4	183,5	194,3	199,0	213,7	229,9	251,8	278,5	304,9
Dochody własne	83,6	87,1	91,8	98,6	103,4	106,7	113,2	124,0	135,8	146,4
CIT	6,9	6,8	6,3	6,4	7,1	7,4	8,4	9,7	10,9	11,3
PIT	29,4	30,8	32,5	35,1	38,1	41,1	44,9	50,9	56,1	55,1
Podatek od nieruchomości	16,3	17,6	18,7	19,5	20,2	20,8	21,8	22,6	23,3	24,2
Dotacje celowe	39,3	39,7	40,4	44,5	44,2	53,9	62,4	71,4	81,0	91,5
Subwencja ogólna	48,3	50,7	51,3	51,2	51,3	53,0	54,3	56,4	61,7	67,0
WYDATKI OGÓŁEM	181,6	180,5	183,8	196,8	196,4	206,0	230,2	259,4	280,2	299,2
Wydatki majątkowe	42,4	35,6	35,0	41,4	38,6	25,8	35,2	52,9	51,1	48,8

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mld zł									
Wydatki bieżące	139,2	144,8	148,8	155,4	157,8	180,2	195,0	206,5	229,2	250,5
Dotacje	13,5	14,2	14,9	15,8	16,5	17,5	19,4	22,1	24,0	26,2
Świadczenia	16,0	16,2	16,8	17,1	16,9	35,6	42,1	42,1	50,8	60,7
Wydatki na wynagrodzenia	54,1	56,1	57,0	58,5	60,3	62,1	65,1	70,0	76,0	81,7
WYNIK	-10,3	-3,0	-0,4	-2,4	2,6	7,6	-0,3	-7,5	-1,7	5,7
ZOBOWIĄZANIA	65,8	67,8	69,2	72,1	71,6	69,0	68,9	76,1	82,0	89,8
	Rok poprzedni = 100									
DOCHODY OGÓŁEM	105,2	103,6	103,4	105,9	102,4	107,4	107,6	109,6	110,6	109,5
Dochody własne	106,5	104,1	105,4	107,4	104,9	103,1	106,2	109,5	109,5	107,8
CIT	113,1	98,6	92,6	102,2	109,9	105,2	112,6	115,7	112,4	103,9
PIT	109,3	104,8	105,3	108,1	108,5	107,9	109,2	113,4	110,3	98,1
Podatek od nieruchomości	107,9	108,0	106,4	104,3	103,3	103,0	105,1	103,6	103,0	103,9
Dotacje celowe	106,2	100,9	101,9	110,2	99,3	122,0	115,6	114,5	113,5	113,0
Subwencja ogólna	102,4	104,8	101,2	99,9	100,3	103,3	102,3	104,0	109,4	108,6
WYDATKI OGÓŁEM	102,1	99,4	101,9	107,0	99,8	104,9	111,7	112,7	108,0	106,8
Wydatki majątkowe	95,9	84,0	98,3	118,1	93,3	67,0	136,3	150,2	96,5	95,5
Wydatki bieżące	104,2	104,1	102,8	104,4	101,6	114,2	108,2	105,9	111,0	109,3
Dotacje	96,2	105,4	104,4	106,6	103,9	106,5	110,5	114,1	108,5	109,4
Świadczenia	96,8	101,5	103,5	102,1	98,9	209,9	118,3	100,1	120,6	119,5
Wydatki na wynagrodzenia	108,8	103,7	101,5	102,7	103,0	102,9	104,8	107,5	108,6	107,5
ZOBOWIĄZANIA	119,4	103,2	102,0	104,3	99,3	96,3	99,9	110,4	107,8	109,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W obliczu epidemii samorządy ograniczyły w 2020 r. dynamikę wydatków. Były one o 6,8% wyższe niż w 2019 r., podczas gdy dochody wzrosły o 9,5%. Skutkowało to zakończeniem 2020 r. z łączną nadwyżką w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wynoszącą 5,7 mld zł. W ciągu poprzedniego dziesięciolecia samorządy tylko raz, w 2016 r. osiągnęły wyższy wynik. Warto zwrócić uwagę, że ograniczenie dynamiki wydatków przez samorządy w 2020 r. nastąpiło w warunkach rozszerzenia zakresu *Programu Rodzina 500 Plus*, podwyższonej inflacji, wypłaty podwyżek dla nauczycieli, presji na podwyżki wynagrodzeń ze strony pozostałych pracowników samorządowych[426], a także wysokiego stopnia zaawansowania realizacji projektów wspieranych środkami unijnymi z perspektywy finansowej 2014–2020. Wpływ na wypracowanie nadwyżki przez sektor samorządowy mógł mieć czteroletni cykl wydatkowy powiązany z kadencyjnością władz lokalnych. Poprzednio samorządy osiągnęły wysoką nadwyżkę w swoich budżetach cztery lata wcześniej, w 2016 r.

Zmniejszenie przez samorządy dynamiki wydatków w 2020 r. było efektem ograniczenia ich aktywności inwestycyjnej. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego były w 2020 r. niższe o 4,5% w porównaniu z analogicznymi wydatkami z 2019 r. oraz niższe o 7,8% w porównaniu z analogicznymi wydatkami z 2018 r. Mimo to wydatki te w dalszym ciągu utrzymywały się na dosyć wyso-

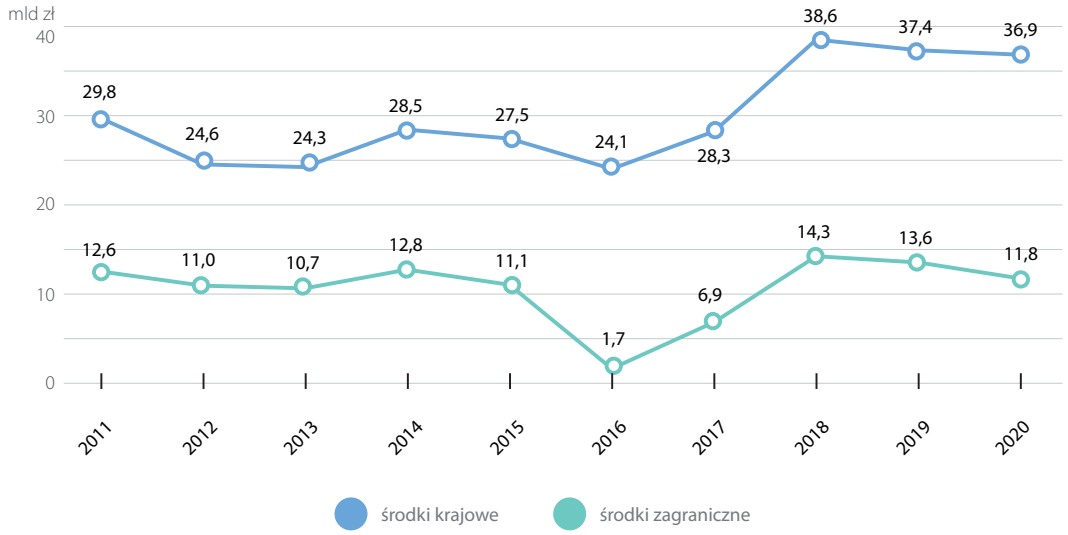
[426] W latach 2018-2019 wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto przekraczał 7%, a w 2020 r. wyniósł 5%.

kim poziomie bliskim 49 mld zł. Dla porównania wydatki majątkowe tych jednostek w latach 2012–2017 wynosiły od 25,8 mld zł do 41,4 mld zł.

Niemal dwie trzecie wydatków majątkowych samorządy przeznaczyły w 2020 r. na realizację zadań z trzech obszarów. Na zadania z zakresu transportu i łączności przeznaczyły 45,1% wydatków majątkowych ogółem, na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska 11,6%, a na zadania z zakresu oświaty i wychowania 7,7%.

Sfinansowanie wysokich wydatków majątkowych przez samorządy było możliwe dzięki wykorzystaniu znaczących środków zarówno krajowych, jak i zagranicznych. W 2020 r. wydatki majątkowe samorządów sfinansowane ze źródeł krajowych wyniosły 36,9 mld zł, a sfinansowane ze środków zagranicznych 11,8 mld zł. Łącznie na projekty wspierane środkami zagranicznymi samorządy przeznaczyły w 2020 r. 18,7 mld zł, co stanowiło ponad 38% wartości zrealizowanych przez samorządy wydatków o charakterze inwestycyjnym. Ze źródeł zagranicznych pochodziło ponad 26% środków, które samorządy przeznaczyły na inwestycje w transport i łączność, 34,1% środków na inwestycje w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska, 22,6% środków na inwestycje w dziele ochrona zdrowia oraz prawie 30% środków na inwestycje wspierające rolnictwo.

Infografika 48. Źródła finansowania wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego były w 2020 r. o 9,3% wyższe niż przed rokiem. Wzrost ten był w dużym stopniu spowodowany zwiększeniem wartości świadczeń wypłacanych przez samorządy. Łączna kwota świadczeń na rzecz osób fizycznych była o 19,5% wyższa w 2020 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, co wynikało z rozszerzenia od 1 lipca 2019 r. zakresu *Programu Rodzina 500 Plus*. Jednocześnie wartość dotacji wypłaconych przez samorządy wzrosła o 9,4%, a wydatki na wynagrodzenia zwiększyły się o 7,5%.

Istotnie, bo aż o 19,5% zmniejszyły się wydatki na obsługę długu. Było to możliwe dzięki obniżeniu stóp procentowych przez Narodowy Bank Polski, w ślad za czym zmniejszyło się oprocentowanie kredytów w bankach. Warto zauważyć, że obniżenie się wydatków na obsługę długu jednostek samo-

rządu terytorialnego nastąpiło w warunkach znaczącego wzrostu ich zadłużenia. W 2020 r. wartość zobowiązań tych jednostek zwiększyła się z 82 mld zł do 89,8 mld zł, w tym zobowiązań wobec podmiotów zagranicznych z 17,8 mld zł do 22,2 mld zł, mimo że w budżetach samorządowych wykazano łączną nadwyżkę. Dane te mogą świadczyć o zaciągnięciu przez samorządy nowych, znaczących zobowiązań w celu sfinansowania przyszłych wydatków. Wskazują na to: informacje o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego, które w 2020 r. odnotowały najwyższy przyrost długu, większy udział wierzycieli zagranicznych niż wierzycieli krajowych w przyroście samorządowego zadłużenia, a także informacje Europejskiego Banku Inwestycyjnego o wsparciu udzielanym polskim samorządom.

Nie tylko finanse samorządów, ale również finansowanie publicznej służby zdrowia jest wyłączone z limitów określanych w ustawie budżetowej. Ani plan wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, ani plany wydatków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie są ujmowane w tej ustawie. Dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji finansowej państwa warto zatem przedstawić sytuację finansową także tych jednostek, zwłaszcza że w 2020 r. wykonały one 10,6% wydatków publicznych.

Dochody Narodowego Funduszu Zdrowia (w ujęciu kasowym) w 2020 r. wyniosły 101,5 mld zł i były wyższe od dochodów otrzymanych w 2019 r. o 6,7%. Wzrost ten był w głównej mierze wynikiem przekazania Narodowemu Funduszowi Zdrowia wyższych środków z budżetu państwa i środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w łącznej wysokości 9 mld zł. Natomiast wpływy ze składki zdrowotnej wzrosły zaledwie o 1,1%.

Wzrost dochodów umożliwił znaczący wzrost kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia. Koszty ogółem funduszu wzrosły względem 2019 r. o 11,4%, w tym koszty świadczeń opieki zdrowotnej o 8,8%. W związku z epidemią o 13% wzrosły koszty leczenia szpitalnego. Jednocześnie o 11,2% wzrosły koszty podstawowej opieki zdrowotnej, o 11,8% świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej, a o 12,7% koszty realizacji zadań zespołów ratownictwa medycznego. Narodowy Fundusz Zdrowia wykazał w sprawozdaniu rocznym z wykonania planu finansowego na 2020 r. ujemny wynik finansowy w wysokości 3,8 mld zł.

Sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w 2020 r. uległa ponownie pogorszeniu względem roku poprzedniego. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z sektora samorządowego zanotowały łączną stratę netto w wysokości 2,9 mld zł. Łączna wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania wykazanych w bilansach tych jednostek wzrosła w 2020 r. z 26 mld zł do 29,9 mld zł, w wyniku czego wskaźnik ogólnego zadłużenia zwiększył się z 85,9% na koniec 2019 r. do 86,6% na koniec 2020 r.[427] W podobnej sytuacji znalazły się samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z sektora rządowego, które również odnotowały stratę netto, wynoszącą 1,1 mld zł. Łączna wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania wykazanych w bilansach tych jednostek wzrosła w 2020 r. z 10,1 mld zł do 11,5 mld zł, w wyniku czego wskaźnik ogólnego zadłużenia zwiększył się z 74,9% na koniec 2019 r. do 77,5% na koniec 2020 r.

[427] Wskaźnik ogólnego zadłużenia jest ilorazem wartości zobowiązań oraz rezerw na zobowiązania i wartości aktywów.

XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- **Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, *Założenia polityki pieniężnej na rok 2020* zostały zrealizowane.**
- **Główny cel polityki pieniężnej, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyleń ±1 punkt procentowy, został osiągnięty. Średnioroczna inflacja w 2020 r. oraz uśrednione wskaźniki inflacji dla dłuższych okresów mieściły się w tym przedziale. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega jednak wzrost ryzyka kształtowania się inflacji powyżej górnej granicy odchyleń do celu inflacyjnego w 2021 r.**
- **W pierwszych trzech miesiącach 2020 r. wskaźniki inflacji przekroczyły 3,5%, jednak było to spowodowane czynnikami niezależnymi od Narodowego Banku Polskiego. Brak reakcji Rady Polityki Pieniężnej na odchylenie inflacji od celu był spójny z *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2020*, które przewidywały w takim przypadku elastyczne reagowanie na oddziaływanie czynników zewnętrznych.**
- **W reakcji na gwałtowne pogorszenie perspektyw globalnej i krajowej koniunktury spowodowane rozprzestrzenianiem się COVID-19 Rada Polityki Pieniężnej zdecydowanie złagodziła politykę monetarną. Po trzykrotnym obniżeniu stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego została ustalona w pobliżu zera. Narodowy Bank Polski po raz pierwszy w historii zastosował także niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej. Zapewniły one płynność instytucjom finansowym oraz wspomogły finansowanie rządowych programów pomocowych.**
- **Bank centralny skutecznie wykorzystał operacje otwartego rynku i operacje depozytowo-kredytowe do osiągnięcia operacyjnego celu polityki pieniężnej. Oprocentowanie depozytów krótkoterminowych na rynku międzybankowym kształtowało się na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu instrumentów polityki pieniężnej.**

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim[428], w dniu 10 września 2019 r. Rada Polityki Pieniężnej ustaliła *Założenia polityki pieniężnej na rok 2020,* stanowiące załącznik do uchwały nr 5/2019 Rady Polityki Pieniężnej w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2020.[429]

Narodowy Bank Polski dopełnił obowiązku przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* wskazanym w ustawie o Narodowym Banku Polskim organom państwa. Prezes Narodowego Banku Polskiego, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał *Założenia* Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Rada Polityki Pieniężnej, zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przedłożyła 24 września 2019 r. *Założenia* do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

[428] Dz.U. z 2020 r. poz. 2027.

[429] M.P. poz. 876, ze zm.

Cel inflacyjny

W okresie przygotowania projektu *Założeń* Narodowy Bank Polski prognozował średnioroczną inflację w 2020 r. w wysokości 2,9%. Rada Polityki Pieniężnej postanowiła jednak o kontynuacji polityki pieniężnej, nakierowanej na osiąganie średniookresowego celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyleń o szerokości ± 1 punktu procentowego. Służyć to miało zapewnieniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności sektora finansowego w perspektywie średniookresowej oraz stabilizowaniu oczekiwań inflacyjnych.

Rada nie zdefiniowała użytego pojęcia średniego okresu, do którego odniosła cel inflacyjny, uznając, że jest to niepożądane. Długość opóźnień, jakie występują od podjęcia decyzji dotyczącej stóp procentowych do zaobserwowania jej najsilniejszego wpływu na wielkości realne (między innymi produkcję i zatrudnienie) oraz inflację, wynosi kilka kwartałów i może zmieniać się w czasie. Ponadto występowanie nieprzewidywalnych wstrząsów makroekonomicznych skutkuje znaczną niepewnością dotyczącą prognoz wskaźników gospodarczych, w tym inflacji. Stąd oczekiwany horyzont osiągnięcia celu inflacyjnego jest niepewny *ex ante*. Rada przyjęła, że możliwe jest odchylanie się inflacji od celu w wyniku oddziaływania szoków na gospodarkę. Podkreśliła także w *Założeniach* szczególną wagę elastycznej reakcji polityki pieniężnej na szoki, jak i elastycznego określenia oczekiwanego tempa powrotu inflacji do celu, w zależności od przyczyn tych szoków, oraz oceny trwałości ich skutków, w tym wpływu na procesy inflacyjne. Szybkie sprowadzenie inflacji do celu wymagałoby częstych i znacznych zmian parametrów polityki pieniężnej, co może wiązać się z istotnymi kosztami dla stabilności makroekonomicznej lub finansowej. Za takim rozumieniem celu inflacyjnego opowiedziała się większość członków Rady głosująca za przyjęciem *Założeń*.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, tak elastyczne określenie celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego minimalizowało możliwość uznania go za niezrealizowany.

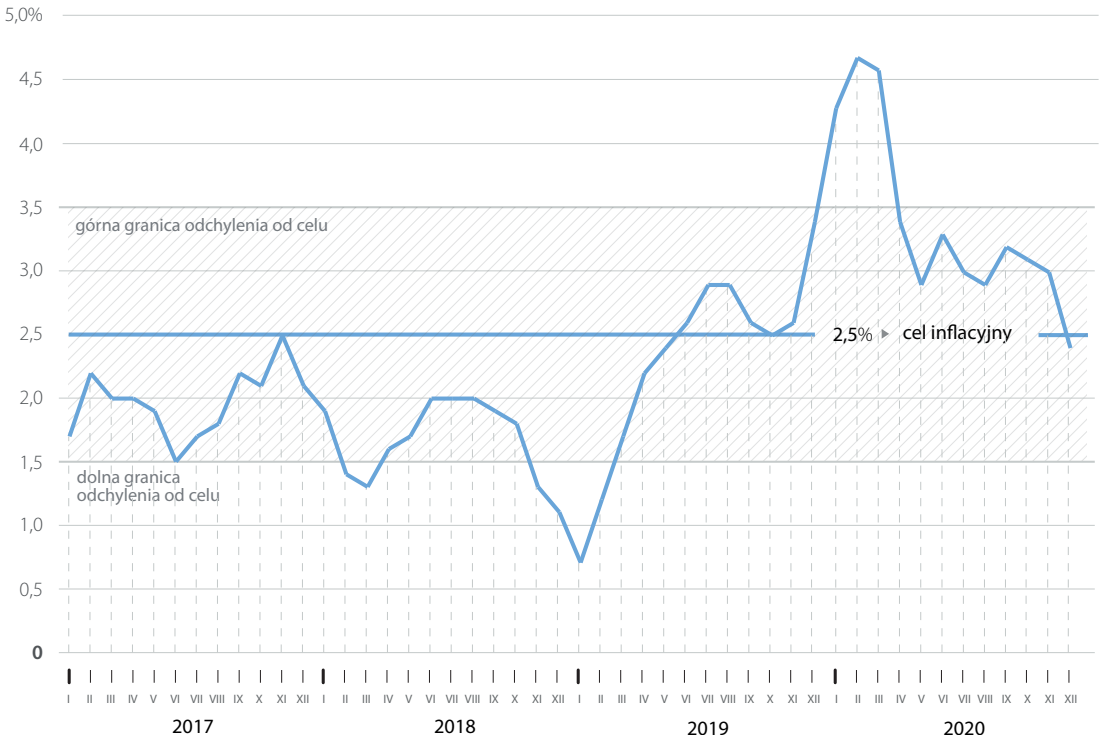
Biorąc to pod uwagę oraz kształtowanie się inflacji w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że główny cel polityki pieniężnej, ustalony w *Założeniach*, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyleń ±1 punkt procentowy, został osiągnięty.

Średnioroczna inflacja w 2020 r. wyniosła 3,4% i była blisko górnej granicy dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego, ale jej nie przekroczyła. Także średnie wskaźniki inflacji w okresach obejmujących od dwóch do pięciu oraz od 10 do 17 ostatnich lat mieściły się w dopuszczalnym przedziale odchyleń od celu inflacyjnego. Tylko średnie zmiany cen w latach 2012-2020, 2013-2020, 2014-2020 i 2015-2020 kształtowały się poza tym przedziałem. Wzrosty cen nie przekraczały wówczas średniorocznie 1,5%, co oznacza, że osiągnięto większą ich stabilność niż zakładana w *Założeniach*. Jednocześnie nie wystąpiły negatywne skutki takiej sytuacji dla wzrostu gospodarczego.

Od stycznia do marca 2020 r. wskaźnik inflacji ogółem przekraczał 4% i tym samym znajdował się poza górną granicą odchyleń od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Przyczyniły się do tego głównie czynniki leżące poza oddziaływaniem instrumentów polityki pieniężnej banku centralnego. Należał do nich w szczególności wzrost cen administrowanych, stymulowany przez zmiany przepisów prawa, w tym wprowadzanie opłat oraz decyzje organów administracji rządowej lub samorządowej. Nałożył się na niego okresowy wzrost cen żywności i napojów bezalkoholowych. Szerzej zostało to rozwinięte w dalszej części tego rozdziału.

Od kwietnia 2020 r. roczne tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych obniżyło się i do listopada 2020 r. utrzymywało się w górnym paśmie dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego w przedziale 2,9%-3,4%. W grudniu 2020 r. wskaźnik inflacji uległ obniżeniu do 2,4%, czyli nieznacznie poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego.

Infografika 49. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2017-2020 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego



Źródło: opracowane własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

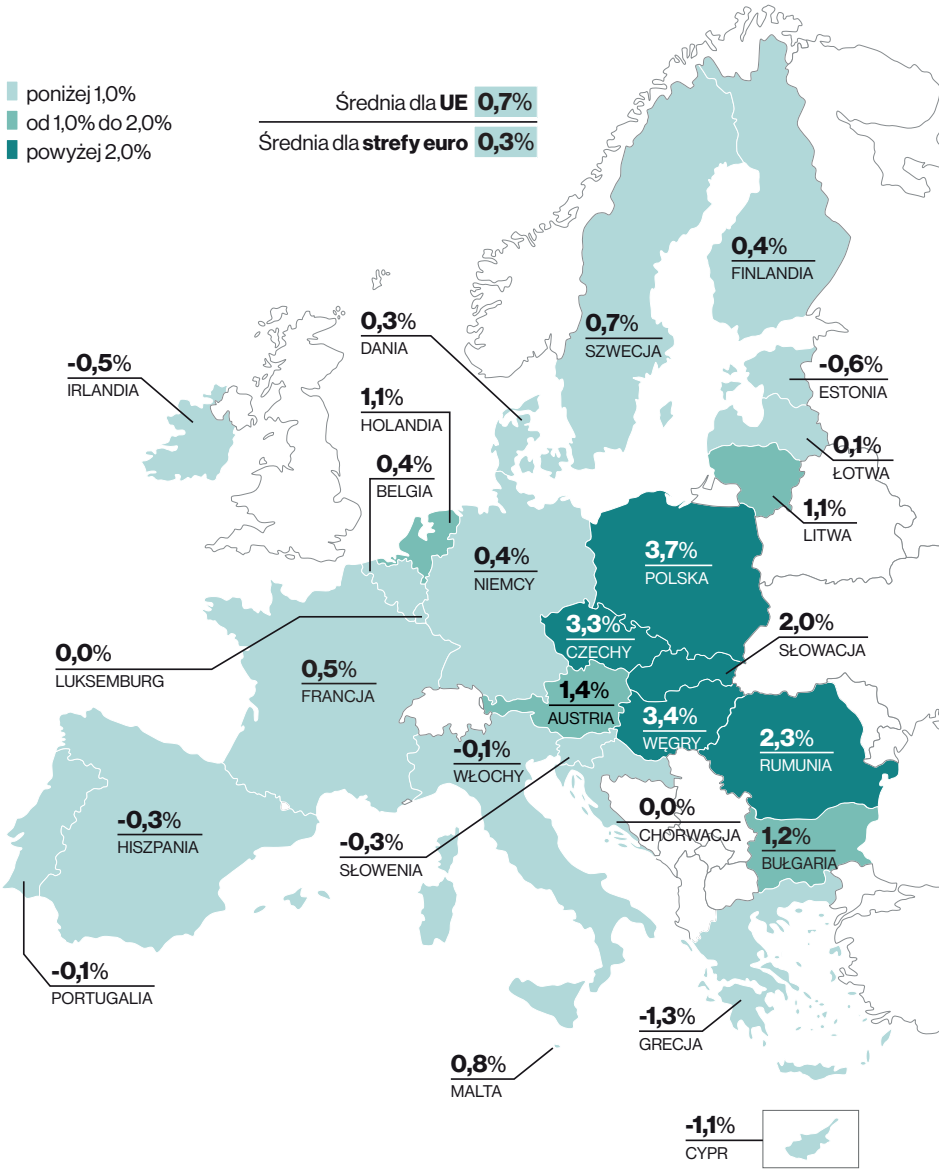
Zauważyć należy, że średnioroczny zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w Polsce, obliczany według metodologii określonej przez Komisję Europejską, będący między innymi podstawą oceny spełniania kryterium stabilności cen w Unii Europejskiej[430] wyniósł w 2020 r. 3,7% i był najwyższy wśród krajów Unii Europejskiej. Wskaźnik ten w Polsce był wyższy o trzy punkty procentowe do średniej w krajach Unii Europejskiej (0,7%) i aż o 3,4 punktu procentowego od średniej w krajach strefy euro (0,3%). Oznacza to, że to głównie czynniki krajowe, w tym jak wspomniano wzrost cen administrowanych, przyczyniły się do wzrostu cen w Polsce. Jednocześnie zauważyć należy, że najwyższemu w Unii Europejskiej wzrostowi cen towarzyszył jeden z najniższych spadków produktu krajowego brutto. Wyniósł on -2,7% i był mniejszy o 2,1 punktu procentowego od średniego

[430] Zgodnie z traktatem o Unii Europejskiej zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych, oznaczany od angielskiej nazwy *Harmonised Index of Consumer Prices* skrótowcem HICP, jest obliczany na podstawie obserwacji zmian odpowiednich reprezentantów towarów i usług konsumpcyjnych oraz przy zastosowaniu systemu wag, zgodnego z wystandaryzowaną w Unii Europejskiej strukturą spożycia indywidualnego w gospodarstwach domowych według danych sprzed dwóch lat. Takie podejście eliminuje rozbieżności wynikające z krajowych metodologii tworzenia koszyka dóbr.

spadku w gospodarkach Europy Środkowo-Wschodniej (-4,8%), o 3,5 punktu procentowego niższy od średniego spadku w krajach Unii Europejskiej (6,2%) oraz o 3,9 punktu procentowego niższy od średniego spadku w gospodarkach strefy euro (-6,6%).

Kolejne najwyższe wartości wskaźnika zharmonizowanego odnotowane zostały na Węgrzech (3,4%) i w Czechach (3,3%). Na przeciwnym biegunie były kraje, w których wystąpiły spadki cen, jak Grecja (-1,3%), Cypr (-1,1%) i Estonia (-0,6%). Spośród krajów Unii Europejskiej tylko w Polsce i na Węgrzech omawiany wskaźnik w 2020 r. nie był niższy niż w 2019 r. W Polsce zwiększył się on o 1,6 punktu procentowego a na Węgrzech pozostał na tym samym poziomie co w 2019 r. Największy spadek indeksu wystąpił w Estonii o 2,9 punktu procentowego (z 2,3% do -0,6%).

Infografika 50. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostat.

Na dynamikę cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce w 2020 r. wpływały zarówno czynniki o charakterze podażowym, jak i popytowym, choć nierównomiernie w trakcie roku i w różnym stopniu w poszczególnych grupach towarów i usług. Do różnych poziomów wzrosły wskaźniki inflacji bazowej[431] publikowane przez Narodowy Bank Polski. W największym stopniu wzrosła miara inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii, czyli cen najbardziej wrażliwych na szoki podażowe. Wskaźnik ten w trzech miesiącach 2020 r. wyniósł 4,3%. Były to jego najwyższe odczyty od 2001 r. Średnio w roku wskaźnik inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii w 2020 r. wyniósł 3,9%. Kształtował się zatem powyżej górnej granicy odchyleń wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Wpłynęły na to przede wszystkim rosnące ceny usług mieszkaniowych, związane ze wzrostem cen za wywóz nieczystości – średniorocznie o 51,9%. Podwyższało to inflację bazową po wyłączeniu cen żywności i energii o 0,9 punktu procentowego. Dodatkowo czynnikiem wpływającym na zwiększenie omawianego wskaźnika inflacji bazowej i inflacji ogółem był wzrost podatku akcyzowego na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe o 10%. Wzrost tego podatku podwyższył inflację bazową po wyłączeniu cen żywności i energii o 0,5 punktu procentowego. Łącznie oba te czynniki wzrostu cen zaliczanych do administrowanych podwyższyły omawianą miarę inflacji bazowej o 1,4 punktu procentowego. Miarą, która pomija te czynniki, jest inflacja bazowa po wyłączeniu cen administrowanych. Jej średnia wartość w 2020 r. wyniosła 2,5%. Była ona zbieżna z celem inflacyjnym Narodowego Banku Polskiego. Wskazuje to, że do odchyleń inflacji od celu przyczyniały się przede wszystkim czynniki, leżące poza oddziaływaniem Narodowego Banku Polskiego.

Tabela 72. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2020 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2019 średnio w roku	Waga w 2020	Wzrost cen w 2020 w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego												
		%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem	2,3	100,0	**3,4**	4,3	4,7	4,6	3,4	2,9	3,3	3,0	2,9	3,2	3,1	3,0	2,4
Inflacja bazowa (po wyłączeniu z inflacji ogółem cen żywności i energii), w tym:	2,0	59,1	**3,9**	3,1	3,6	3,6	3,6	3,8	4,1	4,3	4,0	4,3	4,2	4,3	3,7
- towary nieżywnościowe	0,4	32,2	**1,4**	0,8	1,2	1,2	1,1	1,0	1,4	1,7	1,9	1,7	1,6	1,4	1,4
- usługi	3,8	26,9	**6,9**	5,9	6,4	6,5	6,5	7,1	7,4	7,3	6,6	7,2	7,3	7,8	6,4
Żywność i napoje bezalkoholowe	4,9	25,3	**4,7**	7,5	7,5	8,0	7,4	6,2	5,7	3,9	3,0	2,8	2,4	2,0	0,8
Energia, w tym:	-0,4	15,7	**-0,6**	3,8	4,4	2,5	-3,5	-5,3	-3,8	-3,0	-1,5	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
- nośniki energii	-1,4	10,1	**4,9**	4,0	5,5	5,5	5,2	5,2	5,1	4,5	4,5	4,6	4,8	4,7	4,7
- paliwa	1,6	5,6	**-10,4**	3,5	2,4	-2,9	-18,8	-23,4	-19,3	-16,1	-12,3	-9,2	-9,2	-9,2	-8,4
Inflacja bazowa (po wyłączeniu cen administrowanych)	2,5	85,3	**2,5**	3,8	4,0	3,8	2,5	1,9	2,3	2,1	2,0	2,3	2,1	2,1	1,4
Ceny administrowane	1,4	14,7	**8,4**	7,3	8,7	8,9	8,8	8,7	8,7	8,2	8,1	8,2	8,3	8,4	8,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

[431] Inflacja bazowa jest uproszczoną miarą prezentującą kształtowanie się wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu zmian uznawanych za pozostające poza oddziaływaniem polityki pieniężnej.

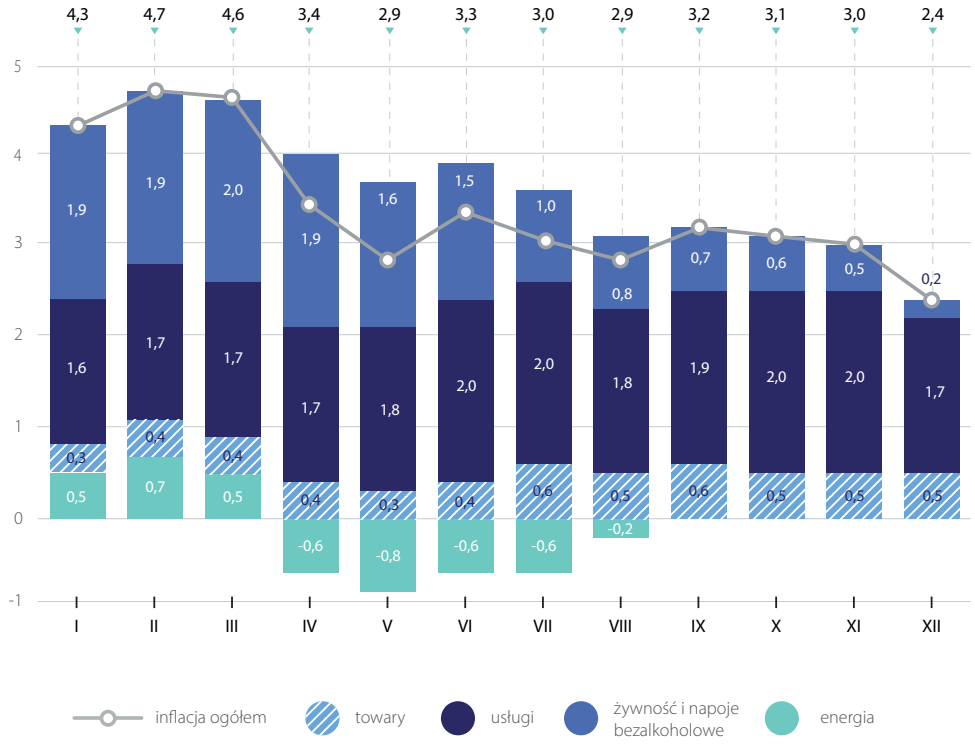
W I kwartale 2020 r., przed rozwinięciem się epidemii COVID-19 w Polsce, na kształtowanie się wskaźnika inflacji ogółem powyżej górnej granicy przedziału odchyleń od celu inflacyjnego wpływ miała przede wszystkim wysoka dynamika cen żywności i napojów bezalkoholowych, w tym mięsa, owoców i warzyw.

W tym okresie na kształtowanie się inflacji powyżej celu wpływała również wysoka dynamika cen energii. Było to efektem wejścia w życie nowych, wyższych taryf na sprzedaż i dystrybucję energii elektrycznej oraz wzrostu cen paliw do prywatnych środków transportu.

W dalszej części 2020 r. na dynamikę cen towarów i usług konsumpcyjnych wpływały zarówno czynniki podażowe, jak i popytowe, związane w szczególności z rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19. Obniżenie się wskaźnika inflacji ogółem od kwietnia 2020 r. wynikało między innymi z wprowadzonych przez rząd środków zaradczych wobec epidemii koronawirusa. Skutkowały one ograniczeniem aktywności gospodarczej i doprowadziły do spadku popytu na większość dóbr i usług konsumpcyjnych. Związana z epidemią COVID-19 silna przecena ropy naftowej na rynkach światowych obniżyła dynamikę cen paliw do prywatnych środków transportu. Spadki cen hamowało zaostrzenie wymogów sanitarnych, przyczyniające się do wzrostu kosztów świadczenia części usług rynkowych. Rozprzestrzeniająca się epidemia COVID-19 spowodowała również spadek podaży niektórych artykułów i wzrost ich cen wskutek zaburzeń w łańcuchach dostaw.

W 2020 r. rosła także dynamika cen usług. Silnie proinflacyjnie oddziaływał wzrost cen usług związanych z użytkowaniem mieszkań, w tym opłat za wywóz śmieci.

Infografika 51. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2020 r. (r/r w punktach procentowych)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej w 2020 r. w reakcji na gwałtowne ograniczenia aktywności gospodarczej związane z epidemią COVID-19 znacząco i zdecydowanie złagodziła politykę pieniężną, obniżając trzykrotnie stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego na posiedzeniach 17 marca, 8 kwietnia i 28 maja 2020 r. Stopa referencyjna banku centralnego, określająca rentowność bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego sprzedawanych w operacjach otwartego rynku w celu regulowania płynności systemu bankowego, została obniżona łącznie o 1,4 punktu procentowego w trzech krokach odpowiednio o 0,5, 0,5 i 0,4 punktu procentowego do poziomu 0,1%. Na bazie tej stopy i z uwzględnieniem oczekiwań co do przyszłych zmian stóp procentowych banki ustalały stawki oprocentowania pożyczek na rynku międzybankowym. W odniesieniu do tych stawek większość banków określała wysokość oprocentowania kredytów i depozytów oferowanych przedsiębiorcom i klientom indywidualnym. Oprocentowanie kredytów i depozytów było brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących konsumpcji i inwestycji, co w skali całej gospodarki przekładało się na przebieg procesów realnych i kształtowanie się inflacji.

Stopa lombardowa określająca oprocentowanie kredytów udzielanych przez Narodowy Bank Polski bankom pod zastaw papierów wartościowych, w tym obligacji i bonów skarbowych, wyznaczająca maksymalną cenę pieniądza w banku centralnym w ramach standardowych operacji, w całym 2020 r. została obniżona o dwa punkty procentowe do 0,5%. W latach wcześniejszych banki zazwyczaj zaciągały kredyty w banku centralnym, gdy nie mogły pożyczyć na rynku międzybankowym dostatecznej ilości środków na pokrycie wymaganej rezerwy obowiązkowej lub zapewnienie płynnego rozliczenia swoich transakcji międzybankowych. W 2020 r. nie było takiej potrzeby, gdyż dzięki działaniom Narodowego Banku Polskiego znacząco zwiększona została płynność sektora bankowego. W tej sytuacji banki zaciągały kredyty lombardowe w innych celach, co zostało szerzej przedstawione w podrozdziale dotyczącym operacji depozytowo-kredytowych.

Tylko jeden bank zaciągnął w 2020 r. kredyt wekslowy w Narodowym Banku Polskim, którego oprocentowanie bazowało na stopie dyskontowej weksli. Stopa ta została obniżona z 1,1% do 0,12%. Mimo tej zmiany wykorzystanie kredytu wekslowego było zatem marginalne.

Stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego została obniżona z 0,5% do 0%. Banki na koniec dnia operacyjnego mogły lokować w banku centralnym dowolną ilość wolnych środków oraz podjąć je następnego dnia z odsetkami wyliczonymi na podstawie stopy depozytowej lub po jej obniżeniu do zera bez odsetek. Ten mechanizm powodował, że bankom nie opłacało się lokowanie środków na rynku międzybankowym po stopie niższej niż stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego, w tym ujemnej. W związku z tym stopa depozytowa ograniczała od dołu wahania stóp na rynku międzybankowym.

Ze względu na opóźnienia, jakie występują od podjęcia decyzji o wysokości stóp procentowych do zaobserwowania najsilniejszego jej wpływu na wielkości realne (produkcję, zatrudnienie), a następnie na inflację, bieżąca polityka pieniężna wpływała jedynie w niewielkim stopniu na bieżącą inflację. Długość opóźnień mechanizmu transmisji impulsów polityki pieniężnej wynosi od czterech do sześciu kwartałów, jednak nie jest stała. Zależy od zachodzących w gospodarce zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Dodatkowo mechanizm transmisji monetarnej może być zakłócony przez zaburzenia na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym.

Z materiałów przedstawiających przebieg dyskusji na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej wynika, że Rada podejmując decyzje o wysokości stóp procentowych w 2020 r. kierowała się kompleksową oceną sytuacji gospodarczej w Polsce, jak i istotnych czynników dotyczących sytuacji na świecie.

Ocena perspektyw koniunktury i procesów cenowych była przeprowadzana na podstawie wszelkich dostępnych informacji, w tym projekcji i prognoz przygotowywanych przez Narodowy Bank Polski, a także prognoz instytucji międzynarodowych i analityków rynkowych.

Do połowy marca 2020 r. Rada nie zmieniała stóp procentowych, pomimo kształtowania się inflacji na poziomie powyżej górnej granicy odchyleń od celu inflacyjnego. Rada pozostawiając stopy na poziomie niezmienionym podkreślała, że do wzrostu inflacji przyczyniły się czynniki o charakterze regulacyjnym i podażowym pozostające poza wpływem krajowej polityki pieniężnej. Wskazywano, że wzrost inflacji nie wynikał z nadmiernego wzrostu kredytu w gospodarce, którego łączna dynamika pozostawała poniżej tempa wzrostu nominalnego produktu krajowego brutto. W swoich decyzjach Rada uwzględniała wyniki projekcji inflacji, które wskazywały, że wraz z wygaśnięciem wpływu wymienionych czynników (w tym spadku cen ropy naftowej) oraz oczekiwanym osłabieniem tempa wzrostu produktu krajowego brutto, inflacja w 2021 r. będzie się obniżać, a w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej będzie się kształtować w pobliżu celu inflacyjnego. Wskazywały na to również zewnętrzne prognozy.

Na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej w dniach 8 stycznia, 5 lutego i 4 marca 2020 r. członkowie Rady zgłaszali wnioski o obniżenie podstawowych stóp procentowych o 0,25 punktu procentowego, które nie zostały przyjęte. Wnioski o obniżenie stóp wynikały z ocen wnioskodawców, co do przyszłej sytuacji gospodarczej i rozwoju epidemii COVID-19. Argumentowane były tym, że pojawiły się kolejne sygnały wskazujące na przekładanie się słabej koniunktury na świecie na wzrost gospodarczy w Polsce. Wskazywano w tym kontekście na dodatkowe ryzyka związane z rozprzestrzenianiem się koronawirusa na świecie. Jednocześnie wyrażono ocenę, że ryzyko odchylenia się inflacji od celu Narodowego Banku Polskiego w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej jest ograniczone. Oprócz obniżek stóp proponowano także zastosowania niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej.

Rada na posiedzeniu w dniu 17 marca 2020 r. wskazała na aktualne prognozy sugerujące silne obniżenie dynamiki produktu krajowego brutto w krótkim okresie oraz zwracała uwagę na wysoką niepewność dotyczącą dalszego kształtowania się koniunktury w Polsce. W ocenie Rady, rozprzestrzenianie się koronawirusa przyczyniło się do pogorszenia nastrojów gospodarczych, a wprowadzone restrykcje dotyczące części sektorów, w tym sektora usług, przyczynią się do ograniczenia aktywności gospodarczej. Rada zwracała uwagę, że epidemia COVID-19 będzie oddziaływała w kierunku ograniczenia popytu i podaży wielu usług, a także – przez obniżenie dochodów – zmniejszy popyt na znaczną część towarów niebędących dobrami pierwszej potrzeby. Wskazywała na podażowe konsekwencje rozprzestrzeniania się COVID-19, w tym na przerwanie części łańcuchów dostaw oraz zmniejszenie liczby pracowników.

Rada, obniżając trzykrotnie stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego w I połowie 2020 r., brała w szczególności pod uwagę napływające dane na temat bieżącej sytuacji gospodarczej na świecie, potwierdzające silny spadek aktywności gospodarczej w następstwie epidemii COVID-19. Zaznaczono, że szok związany z pandemią wyraźnie nasilił proces dekoniunktury rozpoczęty w IV kwartale 2019 r. Pogorszenie globalnych perspektyw gospodarczych przyczyniło się do utrzymania podwyższonej awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych i zmienności cen wielu aktywów. W warunkach silnego ograniczenia aktywności gospodarczej i ograniczenia podaży surowców energetycznych i żywnościowych obniżyły się wyraźnie ceny ropy naftowej i żywności na rynkach światowych. Wprowadzonym działaniom fiskalnym w wielu gospodarkach o bardzo dużej skali, które miały na celu złagodzenie wpływu epidemii COVID-19 na sytuację finansową przedsiębiorstw, towarzyszyło silne złagodzenie warunków monetarnych. Wskazywano, że banki centralne szybko

i na dużą skalę obniżały stopy procentowe, zwiększały płynność w sektorze bankowym i prowadziły skup aktywów.

Ponadto członkowie Rady podkreślali, że roczny wskaźnik inflacji ogółem obniżył się w maju 2020 r. do 2,9%, a więc w ciągu trzech miesięcy spadł o 1,8 punktu procentowego. Spadkowi inflacji towarzyszyło pogłębienie deflacji cen produkcji sprzedanej. W tych warunkach Rada Polityki Pieniężnej podjęła podobne działania, jak inne banki centralne.

Biorąc pod uwagę skalę dekoniunktury gospodarczej, jak i perspektywy niższej niż przed pandemią aktywności gospodarczej w kolejnych kwartałach oraz niskiej prognozowanej inflacji za granicą, niskich cen surowców na rynku światowym, Rada oceniała, że inflacja w kolejnych latach będzie niska. Wskazywały na to kolejne przygotowane przez Narodowy Bank Polski prognozy inflacji z marca i lipca 2020 r. Utrzymywanie się ryzyka spadku inflacji w średnim okresie poniżej celu inflacyjnego, przemawiało, zdaniem Rady, za obniżeniem stóp procentowych.

Rada zaznaczała, że złagodzenie warunków finansowania w Polsce przez obniżki stóp procentowych spowoduje zmniejszenie kosztów funkcjonowania zadłużonych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Wskazywała, że decyzje takie przyczynią się bezpośrednio do obniżenia rat kredytów zaciągniętych w oparciu o zmienną stopę procentową przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. Niższe koszty obsługi kredytów miały łagodzić negatywny wpływ pandemii na sytuację finansową tych podmiotów. W efekcie obniżki stóp miały się przyczynić się do ograniczenia niewypłacalności firm oraz mniejszego wzrostu bezrobocia, a także związanych z tym wtórnych efektów epidemii.

Rada brała także pod uwagę, że w następstwie spadku stóp procentowych nastąpi obniżenie rentowności obligacji skarbowych i kosztów obsługi długu publicznego, co zwiększy przestrzeń dla niezbędnej stymulacji fiskalnej. Sprzyjało to złagodzeniu negatywnego wpływu pandemii na aktywność gospodarczą. Ponadto obniżka stóp procentowych, zdaniem Rady, ograniczała ryzyko dalszej aprecjacji złotego wobec głównych walut obcych. Aprecjacja wzmacniałaby negatywny wpływ silnego spadku popytu zagranicznego na dochody eksporterów, a przez to oddziaływałaby negatywnie na aktywności i zatrudnienie w polskiej gospodarce.

Rada podkreślała, że poprzez obniżki stóp procentowych, wspierające wszystkimi powyższymi kanałami wzrost aktywności gospodarczej, będzie ograniczała ryzyko spadku inflacji poniżej celu inflacyjnego w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej.

Część członków Rady wskazywała na negatywne strony obniżenia stóp procentowych w okolice zera. Ich zdaniem, przyczyniło się to do spadku marż odsetkowych banków, co może przełożyć się na pogorszenie wyników tych instytucji finansowych. Niskie stopy procentowe wpłynęły na mniejsze dochody gospodarstw domowych z lokat bankowych. Na posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej 28 maja 2020 r. członkowie ci opowiadali się za utrzymaniem stóp procentowych na niezmienionym poziomie, głosując przeciwko dalszemu obniżeniu stóp procentowych. Zaznaczali, że dalsza obniżka stóp nie przyczyni się do pobudzenia akcji kredytowej w gospodarce, a będzie oddziaływała w kierunku wzrostu cen konsumenta i cen aktywów oraz wzrostu opłat i prowizji pobieranych przez banki.

Jednak, zdaniem większości członków Rady, dalsza obniżka stóp zmniejszała skalę strat kredytowych, wspierając zdolność kredytobiorców do regulowania zobowiązań. Zakładano, że obniżenie oprocentowania depozytów terminowych będzie miało odczuwalny wpływ na dochody z lokat tylko w przypadku depozytów wysokokwotowych i będzie wpływało na sytuację finansową wąskiej grupy deponentów.

Analiza sytuacji sektora bankowego w 2020 r. wskazuje, że uległa ona pogorszeniu, gdyż wynik netto sektora był niższy niż w 2019 r. o około 48%. Pozostał jednak dodatni i wyniósł w 2020 r. 7,2 mld zł. Głównym powodem niższego zysku sektora były czynniki związane ze skutkami epidemii COVID-19 i spadkiem aktywności gospodarczej. Spadek wyniku finansowego netto dotyczył wszystkich banków, jednak w krajowych bankach komercyjnych wyniósł 52% i był silniejszy niż bankach spółdzielczych, gdzie sięgnął 14%. W największym stopniu do spadku wyników finansowych banków w 2020 r. przyczynił się wzrost odpisów z tytułu utraty wartości aktywów o 2,9 mld zł. Było to wynikiem tworzenia przez banki odpisów na spodziewane straty kredytowe w związku z pogorszeniem prognoz sytuacji gospodarczej. Niższe stopy procentowe wpłynęły również na spadek wyniku odsetkowego ogółu banków, w stosunku do osiągniętego w roku poprzednim o 2,1 mld zł, to jest o 4%.

Oczekiwano, że w większym zakresie skutki obniżenia stóp procentowych odczuje sektor banków spółdzielczych, jednak to nie uwidoczniło się w ich wynikach finansowych. Banki spółdzielcze zanotowały spadek wyników odsetkowych o 16%, lecz skala tego spadku była ograniczona przez niższe odpisy na ryzyko kredytowe niż w bankach komercyjnych, gdzie wynik z tego tytułu spadł o 46%. Różnica w zmianach odpisów pomiędzy bankami spółdzielczymi a komercyjnymi związana była ze znacznie wyższym udziałem kredytów dla rolników charakteryzujących się dobrą jakością. Ponadto banki komercyjne stosują międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej, które wymagają, aby wycena ryzyka kredytowego dokonywana była sukcesywnie na spodziewane straty kredytowe, w związku z pogorszeniem prognoz gospodarczych, jeszcze zanim to ryzyko się zmaterializuje. Banki spółdzielcze stosujące krajowe standardy rachunkowości nie musiały w tak ostrożny sposób wyceniać ryzyka kredytowego.

Należy zaznaczyć, że niższe stopy procentowe wpływały pozytywnie na ryzyko obsługi portfela kredytowego banków. Przekładało się to na mniejsze obciążenie kredytobiorców kosztami obsługi długu (szacunkowo o 7 mld zł w skali roku), a korzyścią było wsparcie ogólnej aktywności gospodarczej. W konsekwencji obniżenie stóp oddziaływało w kierunku zmniejszenia strat kredytowych w bankach, które są jednym z najważniejszych kanałów wpływu pandemii na sektor bankowy.

Rada, decydując w II połowie 2020 r. o pozostawieniu stóp procentowych na poziomie niezmienionym, analizowała perspektywy inflacji i czynniki ryzyka wzrostu cen w przyszłości. Zgodnie z oczekiwaniami, w II połowie 2020 r. nastąpił spadek inflacji. W grudniu 2020 r. roczna inflacja ogółem wyniosła 2,4% (wobec 4,3% w styczniu 2020 r.), a zatem obniżyła się na przestrzeni roku prawie dwukrotnie i powróciła do poziomu zbliżonego do celu inflacyjnego. Spadek do tego poziomu nie okazał się trwały i w marcu 2021 r. inflacja wzrosła do 3,2%. W ocenie Rady w kolejnych kwartałach można było oczekiwać dalszego obniżenia inflacji w pobliże celu inflacyjnego, czemu sprzyjać ma utrzymywanie się ujemnej luki popytowej[432], wyższe bezrobocie, niższa dynamika płac oraz brak impulsów inflacyjnych z zagranicy. Na taki scenariusz w perspektywie do 2021 r. wskazywała listopadowa projekcja inflacji, jak i prognozy zewnętrzne instytucji międzynarodowych. Nadal występowała podwyższona niepewność co do poziomu aktywności gospodarczej i inflacji w 2021 r. w zależności od dalszego przebiegu epidemii COVID-19. Głównym obszarem niepewności pozostały wahania cen surowców energetycznych w zależności od zmian popytu, jak i cen produktów rolnych uzależnione od warunków pogodowych.

[432] Luka popytowa (produktowa) oznacza procentową różnicę pomiędzy poziomem realnego produktu krajowego brutto a jego wielkością potencjalną, obrazującą potencjalne możliwości wytworzenia dóbr i usług w danym okresie, przy optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji (w warunkach pełnego zatrudnienia). Krajowa luka popytowa od II kwartału 2020 r. pozostawała na ujemnym poziomie, w całym 2020 r. wyniosła -2,3%, a prognozowany jej poziom na 2021 r. wynosił -1,6%.

Niektórzy członkowie Rady wskazywali na ryzyko wzrostu inflacji, którą będą podwyższać czynniki regulacyjne, w tym wzrost cen energii elektrycznej, a także czynnik bazy związany z wygaszaniem wpływu wcześniejszego spadku cen ropy naftowej. W kierunku wzrostu inflacji będzie oddziaływać realizacja odłożonego popytu, na którego znaczną skalę może wskazywać istotny przyrost depozytów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Centralna projekcja inflacji z marca 2021 r. zakładająca umiarkowany wzrost produktu krajowego brutto w 2021 r. wskazała na podwyższenie inflacji, lecz poniżej poziomu górnej granicy odchyleń od celu inflacyjnego. Prognozy te obarczone są niepewnością. Inflacja już wzrosła w marcu i kwietniu 2021 r. w warunkach nasilonej trzeciej fali epidemii COVID-19. Zdaniem Rady, głównym źródłem niepewności pozostaje dalszy przebieg pandemii i jej wpływ na koniunkturę w kraju i za granicą.

Zdaniem Rady, w przypadku ewentualnego pojawienia się presji inflacyjnej w przyszłości, która tworzyłaby ryzyko dla stabilności cen w Polsce, Rada Polityki Pieniężnej dysponuje instrumentami polityki pieniężnej, które może zastosować w celu utrzymania inflacji na poziomie zgodnym z celem inflacyjnym w średnim okresie. Dlatego Rada będzie nadal dostosowywać poziom stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego do sytuacji gospodarczej w Polsce, tak aby zapewnić stabilność cen, a jednocześnie wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy i stabilność systemu finansowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że polityka pieniężna prowadzona w 2020 r. przez Narodowy Bank Polski była racjonalna i adekwatna do sytuacji. Łagodziła negatywne skutki epidemii COVID-19, wspierała aktywność gospodarczą oraz pozwalała zachować równowagę makroekonomiczną. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wzrost niepewności co do przyszłego kształtowania się inflacji, której wskaźnik w wyniku działań Narodowego Banku Polskiego lub czynników niezależnych od banku centralnego, może ukształtować się poza przedziałem odchyleń od celu ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej. Według szacunków Narodowego Banku Polskiego działania banku centralnego podejmowane w 2020 r. zwiększą inflację w 2021 r. o jeden punkt procentowy.

Epidemia COVID-19 wpłynęła na działania banku centralnego oraz sposób jego komunikacji z rynkiem. Rada Polityki Pieniężnej corocznie wskazywała w założeniach polityki pieniężnej, *że* komunikacja z otoczeniem stanowi ważny element realizowanej polityki pieniężnej opartej na strategii celu inflacyjnego. W *Założeniach* na rok 2020 Rada podała, że z tego względu decyzje Rady wraz z ich uwarunkowaniami są przedstawiane w *Informacjach po posiedzeniach Rady* oraz na towarzyszących im konferencjach prasowych, a także w *Opisach dyskusji na posiedzeniach decyzyjnych Rady*, *Raportach o inflacji*, *Założeniach polityki pieniężnej* i *Sprawozdaniu z wykonania założeń polityki pieniężnej*. Zgodnie z § 16 pkt 1 regulaminu, przyjętego uchwałą Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Rady Polityki Pieniężnej[433], Przewodniczący Rady albo prowadzący posiedzenie, przy udziale dwóch członków Rady, w terminach określonych przez Radę, przekazuje środkom masowego przekazu komunikat o ustaleniach podjętych na jej posiedzeniu. Po 4 marca 2020 r., w związku z epidemią COVID-19, nie były przeprowadzane konferencje prasowe w formule bezpośredniej ani w formule zdalnej, bezpośrednio po zakończeniu posiedzeń Rady Polityki Pieniężnej.

W ocenie analityków bankowych, brak konferencji po posiedzeniach, na których podejmowano kluczowe zmiany parametrów monetarnych (w tym jeden raz wbrew oczekiwaniom rynku) zakłócił komunikację Rady z rynkiem w okresie gwałtownych zmian w gospodarce. Nie sprzyjało to poprawie przejrzystości realizowania polityki pieniężnej w Polsce.

[433] M.P. Nr 16, poz. 180, ze zm.

Narodowy Bank Polski wyjaśnił, że po wybuchu epidemii, w celu ograniczenia ryzyk operacyjnych i zapewnienia bezpieczeństwa członków Rady, konieczne stało się dostosowanie terminów posiedzeń Rady oraz porządku obrad do występujących warunków. Ponadto Rada wskazała, że w reakcji na epidemię w 2020 r. Narodowy Bank Polski zwiększył zakres komunikacji z otoczeniem. Oprócz dotychczas publikowanych dokumentów, na stronie Narodowego Banku Polskiego były również publikowane komunikaty Zarządu Banku, a w prasie zamieszczone zostały artykuły i wywiady Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Od grudnia 2020 r. Narodowy Bank Polski rozpoczął organizowanie konferencji Prezesa Narodowego Banku Polskiego w formie zdalnej kilka dni po posiedzeniach Rady, podczas których odpowiada na wcześniej zadane pytania dziennikarzy. Nie został zatem przywrócony standard komunikacji z początku 2020 r., gdy przedstawiciele mediów mogli uzyskać wyjaśnienia na temat prowadzonej polityki pieniężnej od Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej i członków Rady bezpośrednio po posiedzeniach tego organu Narodowego Banku Polskiego.

Po obniżeniu stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej realna podstawowa stopa procentowa Narodowego Banku Polskiego (stopa referencyjna) spadła z -0,8% w 2019 r. do -3% w 2020 r. Jej poziom był niższy niż poziom realnej stopy podstawowej w strefie euro, gdzie wynosił -0,8%[434]. Obniżenie stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2020 r. spowodowało, że średnie w roku nominalne stopy procentowe depozytów ogółem dla gospodarstw domowych, jak i dla przedsiębiorstw obniżyły się odpowiednio do 0,7% i 0,3% (wobec 1,5% i 1,1% w 2019 r.)

Wraz ze wzrostem inflacji obniżyło się w stosunku do roku ubiegłego realne średnioroczne oprocentowanie depozytów dla tych grup odpowiednio do -2,7% i -3,1% (wobec -0,8% i -1,2% w 2019 r.). Mimo to przyrost depozytów gospodarstw domowych w 2020 r. w stosunku do roku ubiegłego wyniósł średniorocznie 10,9%, a tempo przyrostu depozytów przedsiębiorstw wyniosło 19%.

Niskie oprocentowanie depozytów nie wpłynęło zatem negatywnie na dynamikę oszczędności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w bankach. Utrwalała się jednak zmiana struktury depozytów, jaka występowała od 2015 r. Spadał systematycznie udział depozytów terminowych w łącznej sumie depozytów z 29,9% na koniec 2019 r. do 21,1% na koniec 2020 r. Można to wiązać z preferencjami klientów utrzymywania płynnych środków, przy niskim oprocentowaniu depozytów, we względnie bezpiecznym środowisku w sytuacji niepewności wywołanej epidemią COVID-19. Przyrost depozytów bankowych mimo obniżenia ich realnego oprocentowania wynikał z utrzymania się względnie dobrej sytuacji na rynku pracy, znajdującej odzwierciedlenie w niewielkim wzroście stopy bezrobocia rejestrowanego, utrzymywaniu się niewiele niższego, jak w 2019 r. tempa wzrostu wynagrodzeń oraz kontynuowanego programu świadczeń społecznych.

Te zmiany sprzyjały poszukiwaniu przez inwestorów w 2020 r. bardziej dochodowych form oszczędzania. Odzwierciedleniem tego był wzrost wartości nabytych obligacji skarbowych przez gospodarstwa domowe. Na koniec listopada 2020 r. była ona o blisko połowę wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Tylko nieznacznie zmniejszyła się wartość aktywów netto funduszy inwestycyjnych[435], choć obniżeniu uległa wycena większości aktywów.

Niskie stopy procentowe wpływały na zaostrzenie niektórych warunków kredytowych, w tym marż, i koncentracji na produktach mniej ryzykownych. W związku z tym relatywnie wysokie było tempo

434 Przy stopie referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wynoszącej średniorocznie 0,4%, obliczonej jako średnia stóp na koniec poszczególnych miesięcy 2020 r., i średniorocznej inflacji 3,4% oraz przy podstawowej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego wynoszącej -0,5% i średniorocznej inflacji 0,3%.

435 Wartość aktywów netto funduszy inwestycyjnych stanowi różnicę wartości ich aktywów i zobowiązań.

przyrostu kredytów mieszkaniowych, które w 2020 r. sięgnęło 7,6%, a spadła wartość kredytów konsumpcyjnych o 2,1%. Zmniejszył się także wolumen kredytów dla przedsiębiorstw o 4,8%. Niepewność związana z pandemią nie sprzyjała inwestycjom i podejmowaniu działań rozwojowych, powodując ograniczenie skali działalności części przedsiębiorstw.

Niski poziom stóp procentowych nie przyczyniał się do nadmiernego wzrostu akcji kredytowej ogółem, który w 2020 r. wyniósł 4,6%. Na koniec 2020 r. relacja kredytów do depozytów wynosiła 79,2% i była o niemal 10 punktów procentowych niższa niż w 2019 r. W tej sytuacji, zdaniem Rady Polityki Pieniężnej, brak było oznak nadmiernego wzrostu akcji kredytowej i towarzyszących jej baniek spekulacyjnych. Świadczyło to o braku napięć na rynku kredytowym i nie stwarzało podstaw do narastania nierównowag w polskiej gospodarce.

Decyzje Rady Polityki Pieniężnej o zmianie stóp procentowych stanowiły wsparcie polityki gospodarczej rządu. Polskie władze monetarne w odpowiedzi na wybuch epidemii COVID-19 podjęły szybkie i zdecydowane działania w celu złagodzenia polityki pieniężnej, co wraz z wprowadzonymi przez rząd programami osłonowymi dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, wpłynęło na złagodzenie skali spadku aktywności gospodarczej w 2020 r. i powinno sprzyjać odbudowie aktywności w 2021 r. Według szacunków ekspertów Narodowego Banku Polskiego, przedstawionych w projekcji inflacji z listopada 2020 r., podjęte przez bank centralny działania antykryzysowe przyczyniły się do ograniczenia spadku produktu krajowego brutto w Polsce w 2020 r. oraz będą wspierały ożywienie aktywności w 2021 r. Szacowali oni, że działania te podniosą produkt krajowy brutto w latach 2020-2021 łącznie o 1,4 punktu procentowego.

W ocenie Ministerstwa Finansów całokształt działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie polityki pieniężnej miał bardzo duże znaczenie, zarówno dla procesu zarządzania długiem, jak i utrzymania stabilności finansowej kraju. Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w zakresie stóp procentowych i płynności sektora bankowego w 2020 r. była czynnikiem stabilizującym sytuację na rynku skarbowych papierów wartościowych. Ukształtowanie się stóp procentowych oraz rentowności skarbowych papierów wartościowych na poziomie niższym od założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2020 r. przyczyniło się do spadku kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w 2020 r. opartych na obligacjach o zmiennym oprocentowaniu o 1,1 mld zł, natomiast opartych na stałym oprocentowaniu w całym okresie zapadalności o 4,7 mld zł. Polityka pieniężna wspierała zatem politykę gospodarczą rządu.

Operacje otwartego rynku

Rada Polityki Pieniężnej przyjęła w *Założeniach*, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie rynkowej krótkoterminowej stawki POLONIA na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Stawka POLONIA stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*). Wyliczana jest jako średnia ważona stawka operacji przeprowadzonych na rynku pieniężnym przez najaktywniejsze banki.

W 2020 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniosło w ujęciu bezwzględnym 17 punktów bazowych i było o 3 punkty bazowe wyższe niż w 2019 r.

Niemal w całym 2020 r. okresie stawka POLONIA utrzymywała się poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, z największym odchyleniem w kierunku stopy depozytowej o 79 punktów

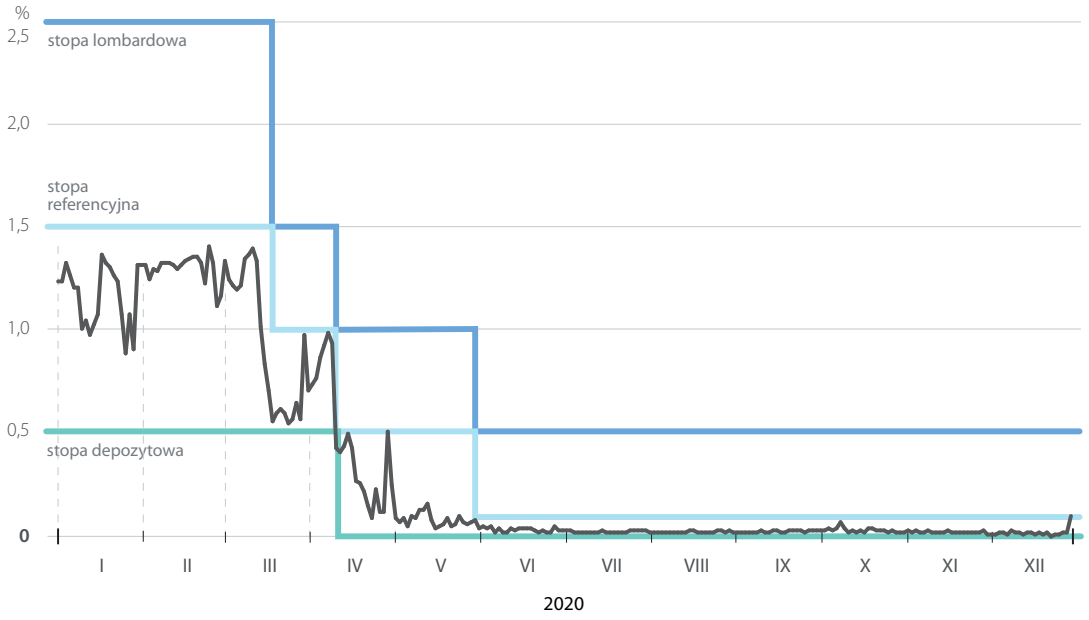
bazowych w dniu 17 marca 2020. Jedynie w dniu 29 kwietnia 2020 r. stawka POLONIA była nieznacznie wyższa (o punkt bazowy) od stopy referencyjnej, a w dniach 15 kwietnia i 31 grudnia 2020 r. równa stopie referencyjnej (0,5% i 0,1%).

Kształtowanie się stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej niespełna w całym 2020 r. wynikało przede wszystkim ze skłonności banków do utrzymywania zwiększonych sum płynnych środków.

Banki, próbując ulokować na rynku międzybankowym część spośród nadwyżek środków, zaczęły akceptować względnie niskie poziomy oprocentowania depozytów międzybankowych, kształtujące się zazwyczaj pomiędzy stopą depozytową a stopą referencyjną Narodowego Banku Polskiego.

Oprocentowanie pożyczek na rynku międzybankowym na terminy miesięczne (WIBOR 1M) i trzymiesięczne (WIBOR 3M) w 2020 r. kształtowało się na poziomach nieznacznie przewyższających stopę referencyjną Narodowego Banku Polskiego. Niewielkie wahania stawek WIBOR 1M i WIBOR 3M oznaczały, że decyzje Rady Polityki Pieniężnej dotyczące zmian w poziomie stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego znajdowały odzwierciedlenie w cenie pieniądza wyznaczanej na rynku pieniężnym, pomimo utrzymywania się znaczącej niepewności dotyczącej rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na funkcjonowanie rynku finansowego w Polsce.

Infografika 52. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Wspomniane kształtowanie się stawek oprocentowania na rynku międzybankowym było efektem stosowania przez Narodowy Bank Polski operacji otwartego rynku. Sprzedaż bonów pieniężnych przez Narodowy Bank Polski o rentowności równej stopie referencyjnej Narodowego Banku Polskiego pozwalała na przyjmowanie nadwyżek płynności sektora bankowego. Ograniczała w ten sposób nadmiar wolnych środków, który mógłby przyczynić się do spadku stóp oprocentowania pożyczek między bankami. Średnia wartość nominalna bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w portfelach banków, liczona w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej w 2020 r.,

wyniosła 134 700 mln zł, z tego nabytych w ramach operacji podstawowych 133 464 mln zł, a dostrajających – 1236 mln zł. Średnia emisja bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w 2020 r. była o 54 307 mln zł, to jest 67,6% wyższa niż w 2019 r. Wzrost ten był związany z istotnie zwiększoną nadpłynnością sektora bankowego w 2020 r.

Czynnikami, które w 2020 r. wpływały na zwiększenie nadpłynności w sektorze bankowym w ujęciu średniorocznym były przede wszystkim operacje skupu od banków obligacji skarbowych na rynku wtórnym (operacje *outright buy* – wzrost płynności średniorocznie o 71 849 mln zł), skup netto walut obcych przez Narodowy Bank Polski (średnioroczny wzrost płynności o 29 744 mln zł), spadek rezerwy obowiązkowej banków (13 470 mln zł), wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego do budżetu państwa (4348 mln zł) oraz wypłaty Narodowego Banku Polskiego z tytułu dyskonta bonów pieniężnych i odsetek od rezerwy obowiązkowej (1050 mln zł). Na zmniejszenie płynności w 2020 r. w ujęciu średniorocznym oddziaływał przede wszystkim wzrost pieniądza gotówkowego w obiegu (średnioroczne zmniejszenie płynności o 58 970 mln zł), wyższe wykorzystanie operacji depozytowo-kredytowych w porównaniu do roku poprzedniego (2068 mln zł), wzrost depozytów jednostek sektora finansów publicznych (1349 mln zł) oraz pozostałe czynniki (3767 mln zł).

W związku z rozprzestrzeniającą się epidemią COVID-19 doszło do silnej przeceny aktywów na rynkach finansowych oraz wyprzedaży dłużnych papierów wartościowych w tym skarbowych. Załamanie popytu na rynkach aktywów powodowało, że fundusze inwestycyjne miały problemy ze sprzedażą swoich aktywów oraz możliwością i prawidłowością ich wyceny. Dodatkowo, w związku ze wzrostem popytu gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych na płynne środki, banki zaczęły wyprzedawać mniej płynne aktywa, aby zaspokoić ten popyt. W odpowiedzi na te problemy Zarząd Narodowego Banku Polskiego postanowił uruchomić skup obligacji skarbowych na rynku wtórnym w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku (*outright buy*). Pierwsza aukcja skupu papierów skarbowych przez Narodowy Bank Polski odbyła się w dniu 19 marca 2020 r.

W początkowym okresie Narodowy Bank Polski skupował wyłącznie obligacje skarbowe. Od 28 kwietnia 2020 r. zakres skupowanych aktywów został rozszerzony o dłużne papiery wartościowe gwarantowane przez Skarb Państwa, w tym obligacje emitowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego emitowane na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Narodowy Bank Polski w 2020 r. przeprowadził 16 strukturalnych operacji otwartego rynku *outright buy*, w ramach których skupił obligacje skarbowe i gwarantowane przez Skarb Państwa o wartości nominalnej 107 140,9 mln zł, w tym obligacje skarbowe – 53 558 mln zł, obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 34 708,9 mln zł i obligacje emitowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. – 18 874 mln zł.

W dniu 16 marca 2020 r. Narodowy Bank Polski przeprowadził również operację *repo*, polegającą na skupie papierów wartościowych od banków przy jednoczesnym przyrzeczeniu ich odkupu po z góry ustalonej cenie i w wyznaczonym terminie. Przyczyną zastosowania tej operacji był sygnalizowany w tym dniu, w trakcie monitoringu rynku, popyt banków na płynność z banku centralnego. Zwiększony popyt wynikał ze wzrostu niepewności na krajowym rynku finansowym, wywołanej rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19 przy jednoczesnym występowaniu trudności w pozyskaniu środków na rynku międzybankowym. Związane to było w szczególności ze zjawiskiem gwałtownego wypłacania gotówki przez klientów banków w marcu i kwietniu 2020 r. W ramach operacji *repo* Narodowy Bank Polski skupił skarbowe papiery wartościowe za kwotę 7254,5 mln zł na okres czterech dni, zaspokajając tym samym w całości popyt banków na płynne środki.

Koszty, które Narodowy Bank Polski poniósł z tytułu prowadzenia operacji otwartego rynku w 2020 r., wyniosły 1016,5 mln zł. Były one niższe o 60% (o 734,7 mln zł) od poniesionych w 2019 r. W 2020 r. złożyły się na nie koszty emisji bonów pieniężnych w wysokości 489,7 mln zł i koszty premii od transakcji *outright buy* wynoszące 526,8 mln zł. Spadek kosztów prowadzenia operacji otwartego rynku w 2020 r. wynikał ze stopniowego obniżania przez Radę Polityki Pieniężnej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego określającej rentowność bonów pieniężnych z 1,5% do 0,1%.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Założeniami*, system rezerwy obowiązkowej przyczyniał się do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Rezerwa obowiązkowa określa kwotę, którą banki zobowiązane są utrzymywać w Narodowym Banku Polskim. Biorąc pod uwagę uśredniony charakter systemu rezerwy, pozwala to bankom oraz spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym na wykorzystywanie środków zgromadzonych na rachunkach w Narodowym Banku Polskim do wzajemnych rozliczeń przy utrzymaniu wymaganych środków w okresach rezerwy obowiązkowej. Dzięki temu, podmioty objęte systemem rezerwy obowiązkowej miały swobodę decydowania o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym w banku centralnym w poszczególnych dniach w trakcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

Od 1 stycznia do 29 kwietnia 2020 r. stopa rezerwy obowiązkowej, utrzymywanej przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w banku centralnym, wynosiła 3,5% środków zgromadzonych w tych podmiotach, z wyłączeniem środków uzyskanych z tytułu operacji *repo* i *sell-buy-back*[436] oraz środków pozyskanych na co najmniej dwa lata.

Od 30 kwietnia 2020 r. Rada Polityki Pieniężnej obniżyła stopę rezerwy obowiązkowej do 0,5%. Pozwoliło to bankom i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym łatwiej zarządzać płynnymi środkami, bez konieczności przymusowego ich kumulowania w banku centralnym. Skokowo uwolnione zostały do swobodnego wykorzystania przez te instytucje finansowe środki przekraczające 40 000 mln zł.

W efekcie obniżki stopy rezerwy obowiązkowej średnia wymagana rezerwa w 2020 r. wyniosła 20 509 mln zł i była o 24 491 mln zł, to jest o 54%, mniejsza niż w 2019 r.

Oprocentowanie środków zgromadzonych w postaci rezerwy obowiązkowej do 29 kwietnia 2020 r. wynosiło 0,5%. Na mocy uchwały Rady Polityki Pieniężnej nr 3/2020 z dnia 17 marca 2020 r.[437] wysokość oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej została zrównana z wysokością oprocentowania stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, co do 28 maja 2020 r. pozostawiło ją na poziomie 0,5%. Od 29 maja 2020 r. do końca roku stopa ta została obniżona do 0,1%. W ślad za obniżeniem stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, obniżeniu uległa też stopa oprocentowania rezerwy obowiązkowej. Łączna kwota zapłaconych przez Narodowy Bank Polski odsetek z tytułu oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej utrzymywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w 2020 r. wyniosła 85,2 mln zł i była o 139,8 mln zł (to jest o 62,1%) niższa niż w 2019 r. Istotny spadek kosztów odsetek w 2020 r. wynikał z obniżenia stopy rezerwy

[436] Transakcje *repo* oraz *sell-buy-back* polegają na sprzedaży przez bank papierów wartościowych z jednoczesnym ustaleniem warunków ich odkupu po cenie ustalonej z góry w dniu zawarcia transakcji. Transakcje te różnią się między innymi wzorem obliczania ceny odkupu.

[437] Uchwała nr 3/2020 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 17 marca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP poz. 6).

obowiązkowej oraz zmniejszenia oprocentowania środków zgromadzonych w postaci rezerwy obowiązkowej wraz ze stopniowym obniżaniem stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2020 r. rozpatrzył trzy wnioski banków o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. W jednym przypadku wyraził zgodę na zwolnienie. W kolejnym przypadku odmówił zwolnienia, w związku z niespełnieniem przez bank przesłanki wskazanej w art. 39 ust. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim, w postaci konieczności wdrażania planu naprawy banku. W trzecim przypadku, bank, w toku postępowania, wycofał swój wniosek o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. W związku z tym, Zarząd umorzył postępowanie.

W 2020 r. ze zwolnień z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej korzystało także pięć banków, na podstawie decyzji podejmowanych przez Zarząd Narodowego Banku Polskiego w latach poprzednich.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej, a także zwalniania banków z rezerwy obowiązkowej.

Operacje depozytowo-kredytowe

Zgodnie z *Założeniami,* stosowane przez Narodowy Bank Polski operacje depozytowo-kredytowe pozwoliły na ograniczenie wahań stawki POLONIA w 2020 r. Dzięki operacjom kredytowym banki, w razie potrzeby, mogły krótkoterminowo uzupełnić swoją płynność. Nadwyżki wolnych środków mogły zaś ulokować w Narodowym Banku Polskim na okresy jednodniowe.

W 2020 r. Narodowy Bank Polski udzielił 14 kredytów lombardowych o łącznej wartości 20,4 mln zł. Była ona o 168,4% większa niż w 2019 r. (7,6 mln zł). Wszystkie kredyty lombardowe były zaciągane przez banki w celu przetestowania wewnętrznych procedur operacyjnych i zostały spłacone w terminie. Wartość przychodów Narodowego Banku Polskiego z tytułu kredytów lombardowych w 2020 r. wyniosła 0,4 tys. zł.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego Narodowy Bank Polski udzielał bankom nieoprocentowanego kredytu technicznego, którego zabezpieczeniem były głównie skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2020 r. wyniosło 65 460,4 mln zł i zwiększyło się o 35,7% w stosunku średniego stanu w 2019 r. Wynikało to ze zwiększonych kwot zaciąganego kredytu, jak również ze wzrostu liczby banków korzystających z tego kredytu począwszy od trzeciej dekady kwietnia 2020 r. W 2020 r. dwa kredyty techniczne na łączną kwotę 535 mln zł nie zostały spłacone w dniu ich zaciągnięcia. Spłata nastąpiła w kolejnym dniu operacyjnym, zgodnie z obowiązującym regulaminem refinansowania banków kredytem lombardowym oraz kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski[438]. Wartość odsetek z tytułu nieterminowej spłaty tych kredytów wyniosła 109 tys. zł.

W 2020 r. Narodowy Bank Polski udzielał również kredytu w euro spłacanego w ciągu dnia operacyjnego, którego zabezpieczeniem były obligacje skarbowe zaakceptowane przez Europejski Bank Centralny. Średnie dzienne wykorzystanie tego kredytu w 2020 r. wyniosło 215,9 mln euro i zmniej-

[438] Załącznik do uchwały Nr 9/2015 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym oraz kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski" (Dz. Urz. NBP z 2017 r. poz. 19, ze zm.).

szyło się w stosunku do średniego wykorzystania w 2019 r. o 19,4%. Wynikało to ze spadku liczby banków korzystających z tego kredytu z pięciu w 2019 r. do czterech w 2020 r. Spłata kredytów nastąpiła w terminie.

Od 10 kwietnia 2020 r. Narodowy Bank Polski uruchomił również kredyt wekslowy, który umożliwiał bankom uzyskanie dodatkowej płynności. Polegał on na możliwości zdyskontowania przez banki w Narodowym Banku Polskim weksli otrzymanych jako zabezpieczenie kredytów udzielanych przedsiębiorcom. W 2020 r. z tego instrumentu skorzystał jeden bank, uzyskując w Narodowym Banku Polskim kredyt po dyskoncie weksla w wysokości 52,9 mln zł. Niewielkie zainteresowanie banków wykorzystaniem kredytu wekslowego wynikało między innymi z wysokiego poziomu płynności banków.

Nadwyżki środków banki lokowały w Narodowym Banku Polskim w formie depozytów na koniec dnia. Średni dzienny stan depozytów złożonych przez banki w 2020 r. wyniósł 3241,1 mln zł i był wyższy niż w roku poprzednim o 186%. Zwiększenie średniego poziomu depozytów na koniec dnia w 2020 r. względem roku poprzedniego wynikało przede wszystkim z opisanego wcześniej dążenia banków do utrzymywania znaczących nadwyżek w Narodowym Banku Polskim. Łączne koszty Narodowego Banku Polskiego z tytułu depozytów na koniec dnia w 2020 r. wyniosły 4,6 mln zł (w 2019 r. koszty z tego tytułu wyniosły 5,7 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Działania te pozwoliły na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych w 2020 r. i zapewnienie stabilności banków. Ponadto uruchomienie kredytu wekslowego umożliwiło bankom pozyskanie dodatkowej płynności.

Polityka kursowa

Zgodnie z *Założeniami,* Narodowy Bank Polski kontynuował politykę płynnego kursu walutowego. W 2020 r. złoty osłabił się w relacji do euro o 4,8% i umocnił się wobec dolara amerykańskiego o 4,3%. Dla porównania w 2019 r. złoty umocnił się w relacji do euro o 0,4% i osłabił wobec dolara amerykańskiego o 2%[439]. Osłabienie złotego wobec tych walut miało miejsce głównie w II kwartale oraz w październiku 2020 r. Umocnienie złotego wystąpiło od stycznia do połowy marca, w III kwartale i od listopada do połowy grudnia 2020 r.

Osłabienie złotego w 2020 r., z najwyższym poziomem kursu złotego do głównych walut w marcu, następowało w warunkach gwałtownego i silnego wzrostu zmienności kursu i wynikało w szczególności z czynników globalnych, spójnych dla całej grupy gospodarek postrzeganych podobnie, jak gospodarka polska. Główną przyczyną tych tendencji był ogólnorynkowy wzrost ryzyka wynikający z niepewności co do rozwoju epidemii COVID-19 na świecie. Niepewność dotyczyła głównie skali wpływu pandemii na aktywność gospodarczą, wraz z wprowadzaniem przez kolejne rządy restrykcji społeczno-gospodarczych. Tendencje te skutkowały spadkiem płynności, w tym także na krajowym rynku walutowym, co przyczyniło się do szerszego zakresu zmian kursu złotego w relacji do głównych walut.

W późniejszym okresie do stopniowej aprecjacji kursu w III kwartale 2020 r. przyczyniła się umiarkowana poprawa nastrojów na rynkach finansowych, wsparta działaniami banków centralnych

[439] W ujęciu średnie grudzień do grudnia poprzedniego roku. Kursy miesięczne średnioważone Narodowego Banku Polskiego.

i rządów. Aprecjacja ta następowała w warunkach odbudowy części popytu na ryzykowne aktywa, który wspierał wyceny walut gospodarek rozwijających się. Umocnienie złotego w relacji do dolara amerykańskiego wynikało z istotnego osłabienia dolara na rynkach międzynarodowych.

Jednak wraz z pogorszeniem sytuacji epidemicznej w III kwartale 2020 r. i ponownym wzrostem – chociaż w mniejszej skali niż w marcu – niepewności co do rozwoju pandemii, zmienność kursu złotego ponownie wzrosła. Złoty ponownie uległ osłabieniu wobec euro w październiku, a jego kurs powrócił do poziomów notowanych w marcu 2020 r.

Dodatkowo w końcu grudnia 2020 r. czynnikiem, który przyczynił się do osłabienia złotego były interwencje walutowe Narodowego Banku Polskiego polegające na zakupie za złote walut obcych na rynku walutowym. Ich celem było wzmocnienie oddziaływania łagodzenia polityki pieniężnej banku centralnego na gospodarkę. Możliwość wykorzystania tego instrumentu była przewidziana w *Założeniach*.

Skala deprecjacji złotego, pomimo bezprecedensowej skali spadku aktywności gospodarczej w 2020 r., była relatywnie niewielka w stosunku do zaburzeń w czasie globalnego kryzysu finansowego. W 2008 r. złoty uległ osłabieniu o około 15% w stosunku do euro i o około 20% do dolara amerykańskiego. W 2020 r. rynek złotego w okresie największych wzrostów globalnej awersji do ryzyka zachował płynność umożliwiającą zawieranie transakcji. Sprzyjało to stabilizacji kursu złotego do euro, chociaż na podwyższonych poziomach i utwierdzało oczekiwania rynkowe co do utrzymania tego poziomu w niedalekiej przyszłości.

Zmienność kursu złotego w stosunku do euro wzrosła z 3,6% w 2019 r. do 7,2% w 2020 r. Narodowy Bank Polski dokonał interwencji walutowych, gdyż od 29 października do 15 grudnia 2020 r. utrzymywała się tendencja aprecjacyjna polskiej waluty (wobec euro o 4%). Niemniej kurs złotego wobec euro przed rozpoczęciem interwencji kształtował się na poziomach o około 20 groszy wyższych (był słabszy) niż prognozowano na etapie przyjmowania *Założeń* (kurs średnioroczny 4,24 zł za euro). Zapewniał on wówczas opłacalność eksportu. Kurs progowy opłacalności eksportu w IV kwartale 2020 r. był szacowany na 4,07 zł za euro. Decyzja dotycząca interwencji została podjęta przez Zarząd Narodowego Banku Polskiego, zgodnie zasadami i trybem podejmowania w Narodowym Banku Polskim decyzji w sprawie interwencji walutowych.

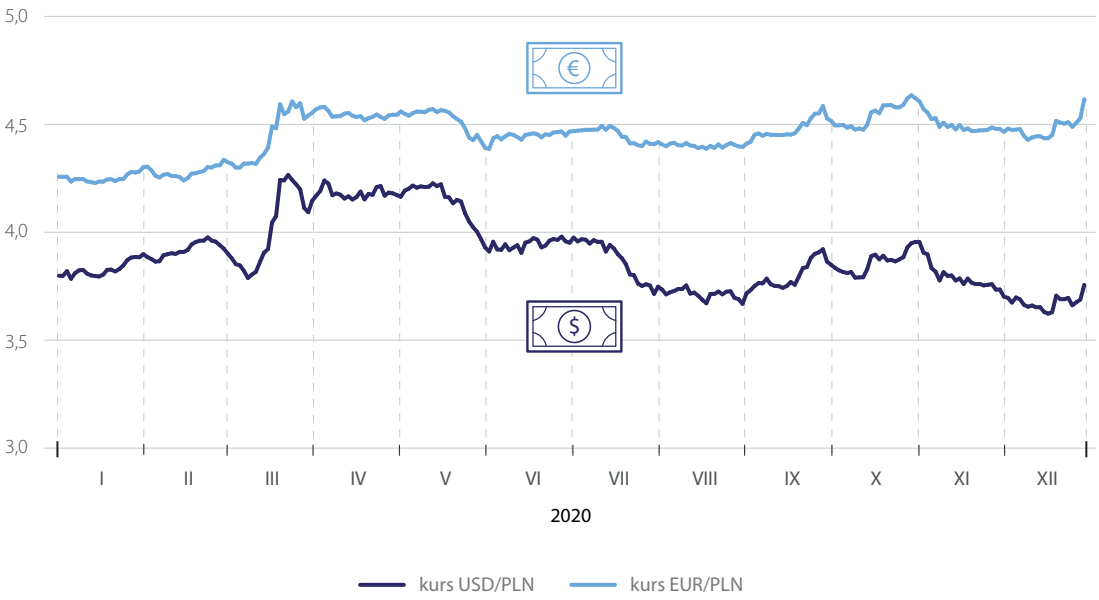
Zarząd Banku wskazał, że celem interwencji było ograniczenie tempa potencjalnej dalszej aprecjacji złotego, którego kurs w niewielkim stopniu dostosował się do skali złagodzenia polityki pieniężnej w odpowiedzi na kryzys pandemiczny. Przez brak wyraźnego i trwalszego osłabienia kursu złotego od końca maja 2020 r., istotnie ograniczone zostało oddziaływanie jednego z podstawowych mechanizmów amortyzacji negatywnych wstrząsów dla polskiej gospodarki. Swoimi działaniami Narodowy Bank Polski chciał zapobiec negatywnemu wpływowi dalszej procyklicznej aprecjacji na skalę ożywienia gospodarki. Zbyt szybka i zbyt silna aprecjacja kursu w okresie dekoniunktury negatywnie wpływałyby na sytuację finansową eksporterów, a przez to także na zatrudnienie w polskiej gospodarce. Zdaniem Zarządu Narodowego Banku Polskiego, dalsza aprecjacja złotego zwiększyłaby ryzyko utrwalenia recesji i wydłużyłaby okres powrotu do ożywienia gospodarczego.

W efekcie interwencji w dniach 18, 29, i 30 grudnia 2020 r. kurs złotego do euro odchylał się w kierunku deprecjacji od 0,7% do blisko 1%. W dniu 31 grudnia 2020 r. kurs złotego do euro odchylił się w kierunku aprecjacji o blisko 1%. Aprecjacja po interwencji walutowej banku centralnego była efektem popytu na złotego ze strony podmiotów zagranicznych i krajowych oraz dobrego postrzegania Polski na tle podobnych gospodarek. Od połowy grudnia do końca 2020 r. złoty osłabił się w stosunku do euro o 2,8%. Efekt interwencji okazał się względnie trwały, gdyż tendencja deprecja-

cyjna kursu złotego utrzymywała się do 30 marca 2021 r. W kwietniu 2021 r. tendencje aprecjacyjne złotego zbliżały kurs złotego do poziomu sprzed interwencji.

Słabszy złoty wobec euro i dolara amerykańskiego w 2020 r. w stosunku do poziomu zakładanego na etapie ustalania *Założeń,* podwyższający ceny towarów i surowców importowanych, mógł przyczynić się do zwiększenia inflacji. Jednak ze względu na opóźnienia procesu transmisji polityki pieniężnej, skutki deprecjacji złotego mającej miejsce w 2020 r. będą w dużej mierze materializować się przede wszystkim w 2021 r. Zgodnie z funkcją reakcji najsilniejsze przełożenie zmian kursu na inflację ma miejsce po pięciu kwartałach od wystąpienia szoku.

Infografika 53. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Kurs złotego kształtował się w 2020 r. na poziomie wspierającym konkurencyjność polskiego eksportu i opłacalność polskiej wymiany handlowej z zagranicą. Kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego był średnio o odpowiednio 9,9% i 9,3% słabszy od średnich kursów progowych, przy których eksport staje się nieopłacalny[440]. Badania Narodowego Banku Polskiego wśród przedsiębiorstw wskazywały, że w 2020 r. odsetek eksporterów deklarujących nieopłacalny eksport wynosił 10%. Jednocześnie nadwyżka w handlu towarami i usługami sukcesywnie zwiększała się w III i IV kwartale 2020 r. do najwyższego poziomu w historii, to jest odpowiednio do 6,2% i 6,9% produktu krajowego brutto, co było związane z utrzymującą się wysoką konkurencyjnością polskiej gospodarki.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przez Narodowy Bank Polski zadań z zakresu polityki kursowej w 2020 r.

[440] W 2019 r. wartości te wynosiły odpowiednio 7,6% i 12,4%.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*.
2. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*.
3. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 03 – Kancelaria Senatu*.
4. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 04 – Sąd Najwyższy*.
5. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny*.
6. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny*.
7. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze*.
8. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy*.
9. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*.
10. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka oraz Urzędu Państwowej Komisji ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*.
11. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2020 r.*
12. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.*
13. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 17 – Administracja publiczna, w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne i w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego*.
14. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.*
15. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*.
16. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 20 – Gospodarka*.
17. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport, 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych*.
18. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 22 – Gospodarka wodna*.

19. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, części 25 – Kultura fizyczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.*
20. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*.
21. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz części 30 – Oświata i wychowanie*.
22. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego.*
23. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna)*.
24. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna)*.
25. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.*
26. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne oraz 62 – Rybołówstwo*.
27. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.
28. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy*.
29. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu*.
30. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne.*
31. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego.*
32. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne.*
33. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 46 – Zdrowie*
34. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 47 – Energia.*
35. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz 55 – Aktywa państwowe.*
36. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa*.
37. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów*.
38. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna)*.

39. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna)*.
40. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny*.
41. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna)*.
42. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 64 – Główny Urząd Miar*.
43. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytalno–Rentowego*
44. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*.
45. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej*.
46. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie*.
47. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/04 – województwo kujawsko–pomorskie*.
48. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/06 – województwo lubelskie*.
49. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/08 – województwo lubuskie*.
50. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/10 – województwo łódzkie*.
51. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/12 – województwo małopolskie*.
52. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie*.
53. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie*.
54. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie*.
55. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/20 – województwo podlaskie*.
56. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/22 – województwo pomorskie*.
57. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/24 – województwo śląskie*.

58. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie*.
59. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/28 – województwo warmińsko–mazurskie*.
60. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie*.
61. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie*.
62. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2020 r*.
63. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*.
64. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu z Unii Europejskiej*.
65. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*.
66. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*.
67. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*.
68. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej*.
69. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Instytutu Europy Środkowej.*
70. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*.
71. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Agencji Badań Medycznych*.
72. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego*.
73. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego*.
74. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2020 r. planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.*

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2019	2020		
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	703	188 765	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 – Kancelaria Sejmu	3 165	457 707	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 – Kancelaria Senatu	1 465	100 200	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 – Sąd Najwyższy	446	146 168	O	P	4	Delegatura NIK w Warszawie
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	45 422	514 058	P	P	5	Departament Administracji Publicznej
06 – Trybunał Konstytucyjny	32	38 039	P	P	6	Departament Administracji Publicznej
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	73	429 979	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	2 228	355 850	P	P	8	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2 587	396 366	P	P	9	Delegatura NIK w Łodzi
14 – Rzecznik Praw Dziecka	2	16 311	O	O	10	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
15 – Sądy powszechne	2 715 861	8 926 208	O	P	11	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	3 584	11 119 098	P	O	12	Departament Administracji Publicznej
17 – Administracja publiczna	87	37 887	P	P	13	Departament Administracji Publicznej
18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	40 970	766 225	P	P	14	Departament Infrastruktury
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	231 639	8 115 551	P	P	15	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	60 308	582 602	P	P	16	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 – Gospodarka morska	12 153	999 985	O	O	17	Departament Infrastruktury
22 – Gospodarka wodna	9 575	968 013	O	O	18	Departament Środowiska

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2019	2020		
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6 912	5 361 423	P	P	19	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 – Kultura fizyczna	1 529	311 358	P	P	19	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
27 – Informatyzacja	10 081	231 551	P	O	20	Departament Administracji Publicznej
28 – Szkolnictwo wyższe i nauka	114 179	22 062 379	P	P	21	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 – Obrona narodowa	493 402	51 825 445	P	P	22	Departament Obrony Narodowej
30 – Oświata i wychowanie	7 169	497 619	P	P	21	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 – Praca	25 901	462 670	P	P	25	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 – Rolnictwo	46 182	1 223 556	P	P	26	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 – Rozwój wsi	496 613	7 101 088	P	P	26	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 – Rozwój regionalny	45 190	2 042 703	P	P	27	Departament Administracji Publicznej
35 – Rynki rolne	371	40 098	P	P	26	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
37 – Sprawiedliwość	78 708	5 763 609	O	O	28	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
39 – Transport	123 541	26 133 393	P	O	17	Departament Infrastruktury
41 – Środowisko	2 498 680	424 444	O	O	29	Departament Środowiska
42 – Sprawy wewnętrzne	112 115	25 617 922	P	P	30	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 – Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	34	204 631	P	O	13	Departament Administracji Publicznej
44 – Zabezpieczenie społeczne	1 307	27 371 583	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 – Sprawy zagraniczne	125 349	2 141 845	P	P	32	Departament Administracji Publicznej
46 – Zdrowie	220 947	6 386 029	P	O	33	Departament Zdrowia
47 – Energia	2 154	1 269 063	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
48 – Gospodarka złożami kopalin	23 237	2 079 343	P	O	35	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
51 – Klimat	10 162 612	296 896	-	P	29	Departament Środowiska
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	6	15 562	P	O	36	Delegatura NIK w Katowicach

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2019	2020		
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	13 705	94 109	O	P	37	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
55 – Aktywa państwowe	491 990	1 871 895	-	O	35	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	384	229 989	O	P	38	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	12 901	664 762	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 – Główny Urząd Statystyczny	1 958	605 738	P	P	40	Departament Administracji Publicznej
59 – Agencja Wywiadu	491	274 352	P	P	41	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
62 – Rybołówstwo	5 889	171 068	P	P	26	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
64 – Główny Urząd Miar	66 320	167 049	P	P	42	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
69 – Żegluga Śródlądowa	784	25 522	O	O	17	Departament Infrastruktury
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	28	18 919 918	P	O	43	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	258 851	54 443 626	P	P	44	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	386 743 051	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
79 – Obsługa długu Skarbu Państwa	8 019 754	29 300 228	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
80 – Regionalne izby obrachunkowe	1 886	132 060	P	P	13	Departament Administracji Publicznej
81 – Rezerwa ogólna[2]	-	-	-	O	-	Departament Budżetu i Finansów
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2 997 845	67 029 414	P	O	45	Departament Administracji Publicznej
83 – Rezerwy celowe[2]	-	-	-	O	-	Departament Budżetu i Finansów
84 – Środki własne Unii Europejskiej	-	24 827 510	P	P	45	Departament Administracji Publicznej
85/02 – województwo dolnośląskie	176 052	5 422 386	P	P	46	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 – województwo kujawsko-pomorskie	111 553	4 437 903	P	P	47	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 – województwo lubelskie	99 099	4 503 185	P	P	48	Delegatura NIK w Lublinie

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2019	2020		
85/08 – województwo lubuskie	49 989	2 273 395	P	P	49	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 – województwo łódzkie	146 016	4 779 663	P	P	50	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – województwo małopolskie	172 669	6 781 609	P	P	51	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 – województwo mazowieckie	449 489	11 019 002	P	P	52	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 – województwo opolskie	43 911	1 852 857	P	P	53	Delegatura NIK w Opolu
85/18 – województwo podkarpackie	80 560	4 670 472	P	P	54	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 – województwo podlaskie	65 563	2 604 212	P	P	55	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 – województwo pomorskie	161 056	5 203 162	P	P	56	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 – województwo śląskie	258 060	7 997 137	P	P	57	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 – województwo świętokrzyskie	57 754	2 560 934	P	O	58	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 – województwo warmińsko-mazurskie	75 248	3 365 509	P	P	59	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 – województwo wielkopolskie	256 912	7 480 624	O	O	60	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 – województwo zachodniopomorskie	121 283	3 455 392	P	P	61	Delegatura NIK w Szczecinie
87 – Dochody budżetu środków europejskich	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
86/09 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy	1	3 480	-	P	62	Delegatura NIK w Bydgoszczy
86/19 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku	60	4 730	-	O	62	Delegatura NIK w Gdańsku
86/53 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu	5	3 031	-	P	62	Delegatura NIK w Opolu
86/55 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce	-	1 380	-	P	62	Delegatura NIK w Warszawie
86/61 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku	-	1 466	-	P	62	Delegatura NIK w Warszawie

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2019	2020		
86/63 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu	0	5 205	-	O	62	Delegatura NIK w Poznaniu
86/79 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach	-	1 602	-	P	62	Delegatura NIK w Białymstoku
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	14 003	2 914 688	P	P	63	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2019	2020		
Agencja Mienia Wojskowego	1 463 253	P	P	22	Departament Obrony Narodowej
Agencja Badań Medycznych	213 829	-	P	71	Departament Zdrowia
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	3 768 795	P	P	65	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy	109 023	P	P	28	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	152 162	O	O	20	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Dróg Samorządowych[441]	7 050 853	P	O	17	Departament Infrastruktury
Fundusz Emerytalno-Rentowy	21 345 469	P	P	43	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Emerytur Pomostowych	1 050 749	P	P	44	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	15 577 435	P	P	25	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Niskoemisyjny Transportu	291 391	O	P	29	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości	318 390	O	-[3]	28	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	35 845 331	P	P	25	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Rekompensacyjny	136 566	O	P	13	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Reprywatyzacji	76 466	P	O	15	Departament Budżetu i Finansów
Fundusz Rezerwy Demograficznej	5 426 227	P	P	44	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	822 147	P	P	19	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Solidarnościowy	30 743 001	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	290 808 602	P	P	44	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

[441] Od 31 grudnia 2020 r. funkcjonuje pod nazwą Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Nazwę funduszu zmieniono ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338).

Nazwa	Przychody	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2019	2020		
Instytut Europy Środkowej	3 030	-	O	69	Delegatura NIK w Lublinie
Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego	3 784	O	O	73	Delegatura NIK w Poznaniu
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	890 733	P	P	64	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	169 743	-	P	74	Delegatura NIK w Warszawie
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	3 039 328	O	P	67	Departament Środowiska
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	1 412 499	N	O	70	Departament Środowiska
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	1 323 043	O	O	64	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	6 083 869	P	P	66	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Polska Agencja Kosmiczna	18 167	O	O	68	Delegatura NIK w Gdańsku
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	346 206	O	P	72	Departament Budżetu i Finansów
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	4 786 899	P	P	44	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Centrum Obsługi Administracji Rządowej	50 653	-	P	-	Departament Administracji Publicznej

[1] W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. i 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej stosowano ocenę w formie opisowej (O).

[2] Najwyższa Izba Kontroli, badając wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach *Rezerwa ogólna* i *Rezerwy celowe*, nie oceniła działań Ministra Finansów w zakresie planowania i zarządzania środkami ujętymi w rezerwach budżetowych. Działania te zostały ocenione w ramach kontroli P/20/012 – *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*

[3] Ocena zostanie dokonana w kontroli P/20/037 – *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.*

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2020 roku

1. Agencja Badań Medycznych w Warszawie
2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
3. Agencja Mienia Wojskowego
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
5. Agencja Wywiadu
6. Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
7. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
8. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
9. Centralna Baza Rezerw Sanitarno-Przeciwepidemicznych w Porębach koło Zduńskiej Woli
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne
11. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
12. Centrum Obsługi Administracji Rządowej w Warszawie
13. Centrum Projektów Polska Cyfrowa
14. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
15. Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu
16. Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej w Warszawie
17. Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości w Radomiu
18. Gdański Urząd Pracy w Gdańsku
19. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
20. Główny Inspektorat Sanitarny w Warszawie
21. Główny Urząd Miar
22. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
23. Główny Urząd Statystyczny
24. Inspektorat Uzbrojenia w Warszawie
25. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie
26. Instytut Europy Środkowej w Lublinie
27. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
28. Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu
29. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
30. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
31. Kancelaria Sejmu
32. Kancelaria Senatu
33. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
34. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie
35. Komenda Główna Policji

36. Komenda Portu Wojennego Gdynia w Gdyni
37. Komenda Stołeczna Policji
38. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku
39. Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim
40. Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach
41. Krajowa Rada Sądownictwa
42. Krajowe Biuro Wyborcze
43. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Krośnie
44. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Tarnobrzegu
45. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Zamościu
46. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
47. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
48. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
49. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
50. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
51. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
52. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
53. Miejski Urząd Pracy w Kielcach
54. Miejski Urząd Pracy w Olsztynie
55. Ministerstwo Aktywów Państwowych
56. Ministerstwo Edukacji i Nauki
57. Ministerstwo Finansów
58. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
59. Ministerstwo Infrastruktury
60. Ministerstwo Klimatu i Środowiska i Warszawie
61. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
62. Ministerstwo Sportu[442]
63. Ministerstwo Obrony Narodowej
64. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
65. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
66. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii
67. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
68. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
69. Ministerstwo Sprawiedliwości
70. Ministerstwo Zdrowia
71. Naczelny Sąd Administracyjny

[442] Z dniem 1 marca 2021 r. Ministerstwo Sportu zostało zniesione, a Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zostało przekształcone w Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu. W związku z wprowadzonymi zmianami rozpoczęte przez NIK kontrole w 184 jednostkach zakończone zostały przekazaniem wystąpień pokontrolnych do 183 kierowników jednostek kontrolowanych.

72. Narodowy Bank Polski Centrala w Warszawie
73. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
74. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
75. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
76. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
77. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie
78. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
79. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
80. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
81. Politechnika Białostocka
82. Politechnika Łódzka
83. Politechnika Opolska
84. Politechnika Wrocławska
85. Polska Agencja Kosmiczna w Gdańsku
86. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
87. Powiatowy Urząd Pracy dla Miasta Torunia
88. Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku
89. Powiatowy Urząd Pracy w Brzegu
90. Powiatowy Urząd Pracy w Bydgoszczy
91. Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie
92. Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu
93. Powiatowy Urząd Pracy w Gdyni
94. Powiatowy Urząd Pracy w Gliwicach
95. Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wielkopolskim
96. Powiatowy Urząd Pracy w Grójcu
97. Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze
98. Powiatowy Urząd Pracy w Kaliszu
99. Powiatowy Urząd Pracy w Kędzierzynie-Koźlu
100. Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach
101. Powiatowy Urząd Pracy w Koszalinie
102. Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie
103. Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi
104. Powiatowy Urząd Pracy w Łomży
105. Powiatowy Urząd Pracy w Łukowie
106. Powiatowy Urząd Pracy w Pabianicach
107. Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu
108. Powiatowy Urząd Pracy w Puławach
109. Powiatowy Urząd Pracy w Radomiu
110. Powiatowy Urząd Pracy w Rzeszowie
111. Powiatowy Urząd Pracy w Szczecinie

112. Powiatowy Urząd Pracy w Tarnowie
113. Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze
114. Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu
115. Prokuratura Krajowa w Warszawie
116. Prokuratura Okręgowa w Rzeszowie
117. Prokuratura Okręgowa w Szczecinie
118. Prokuratura Regionalna w Rzeszowie
119. Prokuratura Regionalna w Szczecinie
120. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu
121. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
122. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie
123. Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze
124. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy
125. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku
126. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu
127. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce
128. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku
129. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu
130. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach
131. Sąd Apelacyjny w Katowicach
132. Sąd Apelacyjny w Krakowie
133. Sąd Najwyższy
134. Sąd Okręgowy w Katowicach
135. Sąd Okręgowy w Tarnowie
136. Sąd Rejonowy w Będzinie
137. Sąd Rejonowy w Zakopanem
138. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
139. Służba Ochrony Państwa
140. Służba Wywiadu Wojskowego
141. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
142. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
143. Trybunał Konstytucyjny
144. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
145. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
146. Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
147. Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
148. Uniwersytet Rzeszowski w Rzeszowie
149. Uniwersytet Szczeciński
150. Uniwersytet Śląski w Katowicach
151. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

152. Uniwersytet Warszawski
153. Uniwersytet Zielonogórski
154. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
155. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
156. Urząd Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15
157. Urząd Pracy Powiatu Krakowskiego w Krakowie
158. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy – Delegatura w Gdańsku
159. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
160. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
161. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
162. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
163. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
164. Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku
165. Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku
166. Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach
167. Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach
168. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
169. Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie
170. Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi
171. Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie
172. Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu
173. Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu
174. Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie
175. Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie
176. Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu
177. Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie
178. Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze
179. Wojskowy Ośrodek Farmacji i Techniki Medycznej w Celestynowie
180. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
181. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
182. 10. Brygada Logistyczna w Opolu
183. 24. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Giżycku
184. 26. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Zegrzu

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i analizie wykonania budżetu państwa w 2020 roku

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
1	P/19/047	Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
2	P/19/093	Przeciwdziałanie depopulacji Opolszczyzny	Delegatura NIK w Opolu
3	P/20/005	Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych	Departament Administracji Publicznej
4	P/20/006	Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi	Departament Administracji Publicznej
5	P/20/007	Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym	Departament Administracji Publicznej
6	P/20/008	Realizacja Pakietu dla średnich miast	Departament Administracji Publicznej
7	P/20/010	Egzekwowanie zaległości podatkowych	Departament Budżetu i Finansów
8	P/20/012	Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich	Departament Budżetu i Finansów
9	P/20/013	Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
10	P/20/032	Modernizacja, modyfikacja i remont wybranego sprzętu wojskowego	Departament Obrony Narodowej
11	P/20/034	Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego	Departament Obrony Narodowej
12	P/20/039	Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13	P/20/044	Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14	P/20/060	Eliminacja z obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych	Delegatura NIK w Katowicach
15	P/20/083	Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego	Delegatura NIK w Szczecinie
16	P/20/090	Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”	Delegatura NIK w Zielonej Górze
17	I/20/001/KIN	Realizacja zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie	Departament Infrastruktury
18	I/20/003/KON	Realizacja zadań przez Narodowe Siły Rezerwy	Departament Obrony Narodowej
19	I/20/004/KON	Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych	Departament Obrony Narodowej
20	D/20/502/KAP	Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego	Departament Administracji Publicznej

Aneks nr 5

Kryteria ocen wykonania budżetu państwa

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

I. Oceny ogólnej wykonania budżetu w części dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen cząstkowych:

- dochodów,
- wydatków

z uwzględnieniem opinii o **sprawozdaniach.**

Przyjmuje się następujące kryteria ocen wykonania budżetu państwa w obszarze dochodów i wydatków:

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Dochody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie dochodów[1] w łącznej kwocie zrealizowanych dochodów w części był nie większy niż: **0,25%** i nie większy niż 375 tys. zł, gdy dochody części wyniosły do 250 mln zł, **0,15%,** gdy dochody części wyniosły ponad 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie dochodów[1] w łącznej kwocie zrealizowanych dochodów w części był wyższy niż: **0,75%** lub wyższy niż 1250 tys zł, gdy dochody części wyniosły do 250 mln zł, **0,5%,** gdy dochody części wyniosły ponad 250 mln zł.
Wydatki (obejmujące łącznie wydatki budżetu państwa oraz budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym również wydatki budżetu środków europejskich)	W sytuacji gdy: udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne[2] w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż: **0,25%** i nie większy niż 6 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł, **0,2%** i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do10 mld zł, **0,15%,** gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł oraz: udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa[3] w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż: **0,75%** i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł, **0,5%** i nie większy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł, **0,25%,** gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy zachodzi **którakolwiek** z poniższych okoliczności: udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne[2] w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż: **0,75%** lub wyższy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł, **0,5%** lub wyższy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł, **0,25%,** gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł. udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa[3] w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż: **3%** lub wyższy niż 60 mln zł**,** gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł **2%** lub wyższy niż 100 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł **1%,** gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł.

[1] Do tej kategorii zalicza się nieprawidłowości skutkujące lub mogące skutkować uszczupleniami dochodów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki uznanego za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe, w szczególności: niepobrane lub niewymierzone należności, umorzenia należności dokonane z naruszeniem przepisów prawa; należności, w stosunku do których nie podjęto czynności egzekucyjnych, pomimo upływu terminu lub zdarzenia obligującego do wszczęcia tych czynności.

[2] Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki niecelowe z punktu widzenia realizacji zadań jednostki objętej kontrolą; wydatki poniesione na zakup majątku zniszczonego lub utraconego wskutek niezachowania należytej staranności albo marnotrawstwa; zakupy dóbr i usług wynikające z rozrzutności, w tym straty wynikające z różnicy między faktyczną ceną zakupionych towarów lub usług, a ich ceną rynkową, w sytuacji gdy kontrolowana jednostka miała możliwość swobodnego wyboru dostawcy.

[3] Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia, w tym nieujęte w planie wydatków lub wynikające z nieuprawnionej zmiany planu; kwoty wydatkowane w związku z naruszeniem przepisów dotyczących udzielenia zamówień publicznych, o ile naruszenie to miało wpływ na wybór oferty; kwoty wydatkowane w związku z udzieleniem zamówienia publicznego w sytuacji, gdy udzielono zamówienia bez zapewnienia w planie finansowym środków na jego realizację; kwoty wydatkowane w wyniku dopuszczenia do zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych lub kar umownych z winy jednostki; nieprawidłowości w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w tym dotyczących m.in. kwalifikowalności wydatków, niezgodności wydatków z wnioskami o dofinansowanie oraz przedstawianymi dokumentami, rozliczeniami płatności, warunkami zawartymi w umowie.

II. Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związanej z obsługą długu publicznego (79 – Obsługa długu Skarbu Państwa), części obejmujących tylko dochody (77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa i 87 – Dochody budżetu środków europejskich) oraz części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

Ocena cząstkowa wydatków		
Pozytywna	**W formie opisowej**	**Negatywna**
W sytuacji, gdy: – nie stwierdzono nieprawidłowości, lub – stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej	W sytuacji, gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części lub negatywnie wpływały na realizację zadań finansowanych tymi środkami.

III. Do oceny wykonania planów finansowych jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do grupy I.

IV. Ocenę pozytywną działań Narodowego Banku Polskiego i Banku Gospodarstwa Krajowego formułuje się, gdy nie zostaną stwierdzone nieprawidłowości. Ocena negatywna formułowana jest, gdy stwierdzone zostaną nieprawidłowości o wymiarze finansowym przekraczającym 0,5% badanych kwot danego rodzaju (stany na rachunkach, lokaty, odsetki od lokat kwoty złożonych dyspozycji zleceń płatniczych). W pozostałych przypadkach formułowana jest ocena w formie opisowej.

V. Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej przyjmuje się następujące kryteria ocen:

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Państwowe fundusze celowe			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż: **a)** **0,25%** i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł, **b)** **0,15%**, gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był wyższy niż: **a)** **0,75%** lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł, **b)** **0,5%** - gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł.
Koszty	W sytuacji gdy: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż: **a)** **0,25%** i nie większy niż 200 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, **b)** **0,2%** i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, **c)** **0,15%**, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł oraz: 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów funduszu był nie większy niż: **a)** **0,75%** i nie większy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, **b)** **0,5%** i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, **c)** **0,25%**, gdy koszty funduszu wyniosły ponad 1 mld zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy zachodzi **którakolwiek** z poniższych okoliczności: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego fundusz był wyższy niż: **a)** **0,75%** lub wyższy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, **b)** **0,5%** lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, **c)** **0,25%**, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł. 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż: **a)** **3%** lub wyższy niż 2 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, **b)** **2%** lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, **c)** **1%**, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Agencje wykonawcze			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był nie większy niż: **a)** **0,25%** i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł, **b)** **0,15%**, gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był wyższy niż: **a)** **0,75%** lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł, **b)** **0,5%**, gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł.
Koszty	W sytuacji gdy: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: **a)** **0,25%** i nie większy niż 400 tys. zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł, **b)** **0,2%** i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, **c)** **0,15%**, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł oraz: 1. udział kosztów w poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: **a)** **0,75%** i nie większy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł, **b)** **0,5%** i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, **c)** **0,25%**, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy zachodzi **którakolwiek** z poniższych okoliczności: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż: **a)** **0,75%** lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł, **b)** **0,5%** lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, **c)** **0,25%**, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł. 1. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż: **a)** **3%** lub wyższy niż 4 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł, **b)** **2%** lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, **c)** **1%**, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł.
Państwowe osoby prawne			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej były nie większy niż: **a)** **0,25%** i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł, **b)** **0,15%**, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż: **a)** **0,75%** lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł, **b)** **0,5%** – gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	**W formie opisowej**	**Negatywna**
Koszty	W sytuacji gdy: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż: **a) 0,25%** i nie większy niż 20 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły do 10 mln zł, **b) 0,2%** i nie większy niż 150 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł, **c) 0,15%**, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły ponad 100 mln zł oraz: 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż: **a) 0,75%** i nie większy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, **b) 0,5%** i nie większy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł, **c) 0,25%**, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy zachodzi **którakolwiek** z poniższych okoliczności: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż: **a) 0,75%** lub wyższy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, **b) 0,5%** lub wyższy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł, **c) 0,25%**, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł. 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej jednostki był wyższy niż: **a) 3%** lub wyższy niż 200 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, **b) 2%** lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mld zł, **c) 1%**, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.
Instytucje gospodarki budżetowej			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej były nie większy niż: **a) 0,25%** i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły do 250 mln zł, **b) 0,15%**, gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły powyżej 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej był wyższy niż: **a) 0,75%** lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły do 250 mln zł, **b) 0,5%** - gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	W sytuacji gdy: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej był nie większy niż: **a)** **0,25%** i nie większy niż 20 tys. zł, gdy koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły do 10 mln zł, **b)** **0,2%** i nie większy niż 150 tys. zł, gdy koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł, **c)** **0,15%**, gdy koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły ponad 100 mln zł oraz: 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej był nie większy niż: **a)** **0,75%** i nie większy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, **b)** **0,5%** i nie większy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł, **c)** **0,25%**, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy zachodzi **którakolwiek** z poniższych okoliczności: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej był wyższy niż: **a)** **0,75%** lub wyższy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, **b)** **0,5%** lub wyższy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł, **c)** **0,25%**, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł. 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej jednostki był wyższy niż: **a)** **3%** lub wyższy niż 200 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, **b)** **2%** lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mld zł, **c)** **1%**, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

1. Dokonanie ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków (budżetu państwa + budżetu środków europejskich).
2. Ustalenie istotności (wagi) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części według następującego wzoru:

   dochody (D) + wydatki[443] (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

   waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} x100\%$$

   waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} x100\%$$

Zasady ustalania ocen cząstkowych są następujące:
- 5 – liczba punktów dla oceny pozytywnej
- 1 – liczba punktów dla oceny negatywnej
- 3 – liczba punktów, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej.

Oceny cząstkowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

Obniżenia oceny o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę wykazały nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym; stwierdzono niską efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności dotyczącą stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub nie podano do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy nieprawidłowości nie miały charakteru rozległego, tj. dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o dwa punkty można dokonać, na przykład gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, niskiej realizacji zadań rzeczowych, braku nadzoru i kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa lub z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w innych kontrolach zewnętrznych.

[443] Wydatki budżetu państwa prezentujemy łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku.

Podwyższenia oceny o dwa punkty można dokonać na przykład, gdy ocena wynikająca z innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym jest pozytywna lub jednostka na skutek działań podjętych w trakcie kontroli wyegzekwowała zaległe należności z tytułu kar i grzywien lub podatków i ceł lub odzyskała aktywa, które do czasu ich ujawnienia nie były w dyspozycji jednostki.

Niezależnie od wskazanych progów istotności, dokonując oceny uwzględnia się również rozległość/powszechność/zakres nieprawidłowości. Może to spowodować zarówno obniżenie oceny (na przykład stwierdzone bardzo liczne nieprawidłowości niemające istotnego znaczenia mogą świadczyć o wadliwie funkcjonujących mechanizmach systemu kontroli zarządczej), jak również jej podwyższenie (na przykład próg istotności został przekroczony z powodu jednostkowej nieprawidłowości, która nie była istotna ze względu na charakter lub kontekst).

3. Ustalenie łącznej oceny dochodów i wydatków w następujący sposób: liczby punktów określające cząstkowe oceny dotyczące dochodów **(tylko w przypadku, gdy były one kontrolowane)** i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, uzyskując w ten sposób łączną ocenę dochodów i wydatków.

Analogicznie postępuje się w przypadku wyliczenia oceny w części *Budżety wojewodów* z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego.

Oceniając wykonanie budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, należy uwzględnić wyniki kontroli w jednostkach podległych (wystąpienie pokontrolne do dysponenta części nie może być wysłane wcześniej niż do kierowników jednostek podległych). W częściach, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Zasady ustalania oceny łącznej dochodów i wydatków.

Jeżeli wynik końcowy jest:

równy lub większy od 4 – **ocena pozytywna,**

jest mniejszy od 2 – **ocena negatywna,**

większy lub równy 2, a mniejszy od 4 – **ocena w formie opisowej**.

4. Ustalenie **ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części**, z uwzględnieniem opinii o sprawozdawczości, w poniższy sposób:

Opinia o sprawozdawczości / Ocena łączna dochodów i wydatków (ŁO)	P	O	N
P	P	O	O
O	O	O	O
N	N	N	N

P – pozytywna, O – w formie opisowej, N - negatywna

W wyjątkowych przypadkach, w których nieprawidłowości są szczególnie istotne ze względu na ich charakter, dopuszcza się możliwość obniżenia także oceny ogólnej o jeden stopień. Dotyczy to między innymi sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej, a nie osiągnięto zakładanych celów, w tym określonych w planach działalności lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań bądź stwierdzono nieprawidłowości noszące znamiona przestępstwa lub powtarzające się rokrocznie.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz jednostek będących dysponentami II i III stopnia dokonuje się według zasad określonych do wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części.

Aneks nr 6

Metodyka kontroli wykonania budżetu państwa

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2020 r. została wykonana zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz przyjętymi założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa[444]. Zastosowane metody i techniki kontrolne były zgodne z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

Wybór 209 kontroli jednostkowych poprzedzony został analizą ryzyka na poziomie całego budżetu państwa oraz na poziomie dysponentów części budżetowych i innych jednostek objętych kontrolą.

W wyniku powyższego z tegorocznej kontroli zostało wyłączonych 20 dysponentów części budżetowych, których zrealizowane w 2019 r. wydatki były niższe niż 150 mln zł i wykonanie budżetu państwa w tych częściach w ostatnich trzech latach ocenione zostało pozytywnie. Dotyczyło to części: *Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Członkostwo Rzeczypospolitej Polski w Unii Europejskiej, Łączność, Turystyka, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Rodzina, Polski Komitet Normalizacyjny, Rzecznik Praw Pacjenta, Polska Akademia Nauk, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowe Centrum Legislacji oraz Urząd Komunikacji Elektronicznej*. Kontrole w tych jednostkach będą realizowane rotacyjnie w cyklu dwuletnim, a ich dobór poprzedzony zostanie analizą ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Zgodnie z przyjętymi założeniami kontrola wykonania budżetu państwa przez tych dysponentów zostanie przeprowadzona w ramach jednej z kontroli budżetowych za lata 2021-22.

Kontynuowano zasadę cyklicznego badania sądów apelacyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych, gdzie w 2020 r. kontrolą objęto dwa sądy apelacyjne (w Katowicach i Krakowie) oraz siedem samorządowych kolegiów odwoławczych (w Suwałkach, Bydgoszczy, Gdańsku, Opolu, Poznaniu, Ostrołęce i Płocku).

W ramach kontroli części budżetowych sprawdzona została realizacja zarówno działań dysponenta części budżetu państwa, jak i dysponenta III stopnia (w urzędzie obsługującym danego dysponenta). Kontrola u dysponentów II i III stopnia została przeprowadzona we wskazanych przez właściwe merytorycznie departamenty jednostkach podległych, na podstawie dokonanej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Łącznie kontrolą objętych zostało 88 dysponentów części oraz 40 dysponentów niższego stopnia.

Zakres i szczegółowość kontroli prowadzonych w poszczególnych częściach/jednostkach były uzależnione od wielkości zaległości, planowanych wydatków oraz prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości, a także od oceny skuteczności systemu kontroli zarządczej.

Pełne badanie realizacji dochodów zostało przeprowadzone w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, w której dochody planowane na 2020 r. stanowiły 92,1% wszystkich planowanych na ten okres dochodów budżetu państwa. W 24 częściach budżetowych (oraz we wszystkich kontrolowanych w ramach tych części jednostkach podległych), gdzie na koniec 2019 r. wystąpiły zaległości powyżej 100 mln zł sprawdzono skuteczność podejmowanych przez dysponentów działań windy-

[444] https://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/

kacyjnych. W pozostałych 55 częściach budżetu państwa dokonano analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2020 r. dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego.

Ponadto w wybranych częściach, tj. *Aktywa Państwowe* i *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, w których gromadzone są dochody z tytułu wpływów z dywidend, zebrane zostały podstawowe informacje dotyczące realizacji dochodów z tego tytułu.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach sprawdzono legalność, gospodarność, celowość dokonywanych wydatków oraz rzetelność ich planowania, dokumentowania i rozliczania.

Kontrola wydatków według tematyki uproszczonej została przeprowadzona u 24 dysponentów, których zrealizowane w 2019 r. wydatki nie przekroczyły 250 mln zł oraz u wybranych 20 dysponentów niższego stopnia niezależnie od wysokości zrealizowanych wydatków. Uproszczenia dotyczyły przede wszystkim zmniejszonego zakresu badań kontrolnych, w tym wyłączenia i ograniczenia w zakresie badania dotacji, wydatków majątkowych oraz wynagrodzeń, jak również ograniczenia liczebności próby dowodów do szczegółowego badania wydatków. U dysponentów pozostałych części oraz dysponentów niższego stopnia kontrola wydatków przeprowadzona została w pełnym zakresie.

U 52 dysponentów części budżetowych oraz w czterech jednostkach podległych dysponentom części szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje i subwencje, gdzie skontrolowano prawidłowość ich udzielania oraz sprawowanego przez dysponentów części budżetu państwa nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem.

Natomiast u 117 dysponentów niższego stopnia zbadano szczegółowo wydatki w grupach ekonomicznych wydatki bieżące jednostek budżetowych (pozapłacowe) i wydatki majątkowe. Dobór próby do badania wydatków dokonywany był losowo oraz w sposób celowy, jak chociażby z nastawieniem na wydatki związane z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19. Na podstawie wybranej próby zbadano czy realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu.

We wszystkich jednostkach przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 391 postępowań.

Jednocześnie w 19 wybranych jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich (w tym 16 uczelniach publicznych otrzymujących środki w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój) przeprowadzono kontrolę ich wykorzystania wraz ze wskazaniem uzyskanych rezultatów i efektów rzeczowych.

Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych, wyrażające opinię Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wydane zostało przede wszystkim na podstawie wyników badania ksiąg rachunkowych w wybranych jednostkach oraz badania zgodności sprawozdań jednostkowych sporządzonych na dzień 31

grudnia 2020 r. z ewidencją księgową w pozostałych jednostkach. Opinie o prawidłowości sporządzenia jednostkowych sprawozdań były formułowane na podstawie wyników badania zgodności danych ze sprawozdań z ewidencją księgową, a w przypadku jednostek, w których przeprowadzone zostało szczegółowe badanie ksiąg rachunkowych, także na podstawie oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych, w zakresie mającym wpływ na sprawozdania bieżące i roczne, poprzedzone oceną kluczowych elementów kontroli zarządczej. Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 10 częściach budżetowych o najwyższych kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz u 10 dysponentów trzeciego stopnia wybranych losowo.

Ponadto we wszystkich jednostkach przeprowadzono również badanie systemu kontroli zarządczej w zakresie, w jakim odnosi się do sporządzania sprawozdań, a w 20 wyżej wskazanych badanie to rozszerzono o mechanizmy kontrolne dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Sprawdzeniu podlegał poziom wydatków na realizację programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi u czterech dysponentów (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Edukacji i Nauki), a u dysponentów trzeciego stopnia wykorzystujących te środki i u badanych beneficjentów środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój sprawdzono zgodność wydatkowania środków z budżetu Unii Europejskiej z umową o dofinansowanie.

Zbadane zostały plany finansowe 15 funduszy celowych zawartych w ustawie budżetowej wybranych według kryterium planowanych na 2020 r. kosztów (powyżej 1 mld zł) oraz ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, z uwzględnieniem dotychczasowych wyników kontroli oraz zadań wynikających z sytuacji epidemicznej. Kontrolą zostały objęte również wskazane w wyniku analizy ryzyka pięć agencji wykonawczych, siedem państwowych osób prawnych i instytucja gospodarki budżetowej. Zakres przedmiotowy kontroli w państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych obejmował wykonanie planów finansowych, ustalenie osiągniętych rzeczowych efektów wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań i ich zgodność z celami, a także stopień realizacji głównych zadań, w tym zadań związanych z przeciwdziałaniem i skutkami epidemii COVID-19, jak również sposób gospodarowania wolnymi środkami. Zbadano ponadto wykorzystanie dotacji z budżetu państwa w ramach kontroli planów finansowych 16 pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych oraz 48 beneficjentów jednostkach samorządu terytorialnego wykorzystujących środki na przeciwdziałanie i walkę z COVID-19 przekazane z Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. oceny ogólne wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych i agencji wykonawczych formułowane były według następującej skali ocen: pozytywna, negatywna, a w przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria żadnej z tych ocen, stosowano ocenę w formie opisowej. Szczegółowe kryteria zostały przedstawione w aneksie 5.